



Gouverner la ville diffuse. La planification territoriale à l'épreuve.

Xavier Desjardins

► To cite this version:

Xavier Desjardins. Gouverner la ville diffuse. La planification territoriale à l'épreuve.. Géographie. Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2007. Français. NNT: . tel-00250015

HAL Id: tel-00250015

<https://theses.hal.science/tel-00250015>

Submitted on 8 Feb 2008

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Université Paris I Panthéon-Sorbonne
Institut de géographie

Ecole doctorale de Géographie de Paris
UMR 8504 Géographie-Cités
Centre de recherche sur les Réseaux, l'Industrie et l'Aménagement

Gouverner la ville diffuse

La planification territoriale à l'épreuve

Thèse pour obtenir le grade de docteur
de l'université Paris I Panthéon-Sorbonne
présentée et soutenue publiquement par

Xavier Desjardins

Directeur de thèse : Francis Beaucire

27 novembre 2007

Les membres du jury :

Francis BEAUCIRE, professeur à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne,
Paul BOINO, professeur à l'université Lumière Lyon II, rapporteur,
Gabriel DUPUY, professeur à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne,
Jean FREBAULT, président du Conseil de Développement du Grand Lyon, ancien président de la 5^{ème} section « aménagement-environnement » du Conseil Général des Ponts et Chaussées,
Maurice GOZE, professeur à l'université Bordeaux III Michel de Montaigne, rapporteur,
Véronique LAVALLEE, urbaniste, directrice du bureau d'études SCURE.

Une thèse est un travail parfois solitaire mais il se nourrit de nombreuses rencontres, de multiples discussions et ne peut se réaliser sans la complicité d'un grand nombre de personnes que je tiens à remercier.

Francis Beaucire, directeur de cette thèse, m'a accompagné tout au long de ce cheminement : son suivi toujours très attentif, son goût de la recherche et sa confiance m'ont été d'un grand secours.

Véronique Lavallée et Marc Foudraz m'ont permis de mener un vrai travail de recherche et d'acquérir une réelle expérience professionnelle à la SCURE. Je n'oublierai jamais leur passion du métier d'urbaniste. Toutes les personnes que j'ai côtoyées dans ce bureau d'études, notamment Julie Monod, Marie-Line Kermaal, Thomas Laporte, Judith Lemonnier, Céline Fitour, Laurie Arthaud, Marion Picard et Marie Krier, ont grandement contribué à rendre ce travail plaisant et m'ont toujours apporté leur aide indispensable.

Pour effectuer ce travail, j'ai rejoint le CRIA, une équipe de recherche particulièrement active et ouverte sur le monde et sur l'entreprise. Je remercie Gabriel Dupuy, Isabelle Geneau de Lamarlière et tous les membres du CRIA de faire vivre un tel lieu, si utile aux doctorants, au sein de l'UMR Géographie-Cités.

Le PUCA, notamment Patrice Aubertel, Claire Gillio, François Ménard, Françoise Goudet et Nicole Rousier, m'a beaucoup aidé, que ce soit pour des recherches en Grande-Bretagne avec William Le Goff ou l'animation de séminaires sur l'intercommunalité. Un grand merci à Philippe Estèbe et à Paul Boino, avec qui nous avons organisé ce cycle de séminaires au cours de l'année 2006-2007. Jacques Donzelot et Renaud Esptein ont accepté un intrus géographe dans des discussions toujours passionnantes, je leur dois beaucoup.

Toute la thèse n'aurait pas été possible sans le concours de tous les élus, techniciens ou experts qui m'ont accordé temps et attention lors d'entretiens.

Nombreux sont ceux qui m'ont aidé par leur éclairage sur des aspects de mon travail lors de colloques, de rencontres, de cours, ils se reconnaîtront dans tous leurs apports à ce travail !

Le soutien des amis, notamment William Le Goff, Fabien Ansel, Pierre-Emmanuel Cauet, Véronique Fourault, Guillaume Truong, Bertrand Leroux, Marianne Thébert, Marion Tillous, Joachim Broomberg, David O'Neill, a été un vrai réconfort.

Un grand merci à mes relecteurs infatigables, ma mère et mon père, si patients et si disponibles et à Laurent pour la langue anglaise.

Enfin, « *J'aurais beau parler toutes les langues de la terre et du ciel, si je n'ai pas la charité, s'il me manque l'amour, je ne suis qu'un cuivre qui résonne, une cymbale retentissante ...* ». Merci Carole !

Sommaire

Introduction	5
1 ^{ère} partie - La règle du jeu	21
A - Des « trois lois » à « l'acte II »	25
A-1 Trois lois, trois ministères	28
A-2 La loi Voynet ou l'aménagement des territoires	38
A-3 Aménager la France en l'an 2000	40
A-4 La loi Chevènement : le territoire enfin gouvernable ?	65
A-5 La loi SRU : les principes d'un nouvel urbanisme	93
A-6 L'acte II de la décentralisation	100
A-7 Après deux étapes de décentralisation	109
B - Le SCOT ou le renouveau de la planification	115
B-1 Pourquoi un nouveau document d'urbanisme ?	119
B-2 L'objet du SCOT : changer la ville ou changer la vie ?	125
B-3 L'architecture générale du document	127
B-4 La place du SCOT dans la hiérarchie des normes d'urbanisme	148
B-5 Urbanisme de projet ou urbanisme de procédure ?	157
B-6 Limites des innovations procédurales	175
C - Un SCOT pour la ville compacte ?	177
C-1 Circonvolutions parlementaires	178
C-2 Un revirement de la législation	184
C-3 Quand la densité faisait peur	192
C-4 L'émergence de la notion de ville compacte	198
C-5 Les débats autour des vertus de la compacité	203
C-6 Dépasser le clivage étalement/compacité	222
2 ^{ème} partie - Le jeu et les joueurs	229
A - Une révolution territoriale	231
A-1 Le succès de l'intercommunalité	231
A-2 Un renouveau de la planification d'une ampleur inattendue	237
A-3 Partout des projets	245
A-4 Les aires urbaines : fragmentation ou cohésion ?	246
B - Trois villes moyennes	249
B-1 Du choix des terrains d'étude	249
B-2 Une métropolisation en mode mineur	253
B-3 Les dynamiques de périurbanisation	273
B-4 Quelques logiques qui guident l'urbanisation	312
C - Les coopérations intercommunales à Caen, Dijon et Montpellier	315
C-1 L'intercommunalité avant la loi Chevènement	316
C-2 Caen : d'un district tardif à une agglomération minimale	323
C-3 Dijon, l'intercommunalité consensuelle	330
C-4 Conflits autour de la communauté d'agglomération de Montpellier	336
C-5 Eléments de conclusion	348
D - La planification territoriale en pratique	353
D-1 Caen ou l'ordinaire de la planification	354
D-2 Dijon : l'émergence d'un « esprit SCOT »	378
D-3 A Montpellier, un SCOT « coup de poing »	391
D-4 Conclusion sur les SCOT	425

Conclusion générale - « <i>Les infortunes de la vertu</i> » Du développement durable à l'incohérence territoriale	429
A - Cette ville que l'on souhaite planifier	431
B - Le SCOT, prisonnier des contradictions de l'action publique	435
B-1 Le renforcement des réseaux de transport en commun	436
B-2 Une meilleure articulation du transport et de l'urbanisme	440
B-3 La politique d'infrastructure routière	443
B-4 L'émergence d'une nouvelle géographie de l'action publique	448
B-5 Les politiques de « <i>développement</i> » des communes	452
B-6 Le SCOT et l'équilibre entre acteurs	455
C - Un nouveau système territorial	465
D - De la fabrique de l'incohérence territoriale ... au prochain renouveau de la planification territoriale.....	471
Les sources	479
A-1 Sources orales	479
A-2 Bibliographie	484
Sommaire général	519

INTRODUCTION

Planifier la ville : rêve ou possibilité ?

Peut-on encore planifier la ville ? Nombreux sont ceux qui, comme l'architecte Rem Koolhaas, soulignent que la soumission des villes aux forces du marché rend la démarche planificatrice, sinon illusoire, du moins « *dérisoire* » face au chaos urbain. Dans une verve plus provocatrice que scientifique, l'architecte néerlandais partage la fascination exercée par les nouvelles formes urbaines considérées comme « *chaotiques* » sur de nombreux architectes. Il utilise le terme de « *ville générique* » pour signifier la banalité de chaque ville, l'extension indéfinie d'espaces toujours semblables, l'emprise des réseaux et la disparition de l'espace public. Dans cet espace urbain continu les seules différences sont la proximité ou l'éloignement des nœuds urbains que constituent les échangeurs. Dans ces conditions, la ville est un chaos, le développement urbain est anarchique, la planification n'a plus d'utilité : « *La notion qui exprime au mieux l'esthétique de la ville générique est celle du style libre. Comment la définir ? Imaginons un espace ouvert, une clairière dans la forêt, une ville arasée. Trois éléments entrent en jeu : les routes, les bâtiments, la nature. Ils entretiennent des rapports souples ne répondant à aucun impératif catégorique et coexistent dans une spectaculaire variété d'organisations. Ils peuvent prédominer tour à tour [...]. La ville générique représente la mort définitive de la planification. Pourquoi ? Non parce qu'elle n'est pas planifiée [...] C'est que sa découverte la plus dangereuse et en même temps la plus grisante est le dérisoire de toute planification¹ ».*

L'évolution contemporaine des villes semble, en effet, poser un sérieux défi à la planification. Mais que recouvre précisément cette planification dont on nous dit qu'elle deviendrait dérisoire ? On pourrait considérer que la planification territoriale a toujours existé puisqu'on a toujours cherché à définir l'organisation future de la ville. Il fallait pouvoir circuler, minimiser certains risques comme le feu, organiser les rencontres ou les échanges, mettre en place des dispositifs de

¹ KOOLHAAS, Rem, in KOOLHAAS, Rem, BOERI, Stefano, KWINTER, Sanford, *Mutations*, Acar/Arc en rêve, Centre d'architecture, Bordeaux, 2000, pp. 730-731

défense contre l'extérieur, etc. Mais la planification urbaine et territoriale est pourtant, *stricto sensu*, une invention occidentale et récente².

Pierre Merlin définit la planification urbaine comme un « *ensemble d'études, de démarches, voire de procédures juridiques ou financières, qui permettent aux collectivités publiques de connaître l'évolution des milieux urbains, de définir des hypothèses d'aménagement concernant à la fois l'ampleur, la nature et la localisation des développements urbains et des espaces à protéger, puis d'intervenir dans la mise en œuvre des options retenues. Les documents d'urbanisme, à cet égard, font partie de la planification urbaine. Mais cette expression n'a pas de signification précise et ne correspond pas à une démarche particulière et organisée des pouvoirs publics* »³ » Laurent Devisme la présente comme l'ensemble « *des actions des collectivités territoriales [...] qui visent à définir à moyen terme la forme de l'urbanisation, la localisation préférentielle des zones (d'activités, résidentielles...) et la spatialité des servitudes publiques. [...] Elle se décline par des schémas d'aménagement* »⁴. » Selon ces deux définitions, on voit bien que cette démarche, aux contours assez imprécis, repose sur trois caractéristiques : ses auteurs sont toujours la puissance publique, ses méthodes ménagent toujours une place à la prospective et sa finalité est d'orienter la localisation des activités et des hommes par des mesures juridiques et/ou financières.

Mais les transformations contemporaines des villes sont-elles liées à ces exercices de planification ? L'extension – non planifiée – des agglomérations urbaines pourrait suffire à disqualifier tout à fait les démarches passées de planification. Les tendances actuelles semblent en effet aller à l'encontre des vœux de tous les planificateurs, que ce soit à travers l'étalement urbain (c'est-à-dire l'extension des surfaces urbanisées sous l'effet d'une baisse des densités urbaines) ou à travers la périurbanisation (c'est-à-dire l'éclatement des ces surfaces urbanisées au sein d'aires urbaines de plus en plus vastes fonctionnant principalement grâce à la banalisation de l'automobile). L'ensemble de ces mutations met à rude épreuve les tenants de la planification.

Pour décrire ces mutations contemporaines de la ville, des chercheurs italiens ont forgé la notion de « *città diffusa* » que nous pouvons traduire par « *ville diffuse* »⁵. C'est l'urbaniste Giorgio Piccinato qui, en 1990, crée l'expression de *città diffusa* pour désigner l'urbanisation totale mais éparpillée⁶ d'une région et l'oppose à celle de *città intensiva*. Cette expression italienne a été popularisée en

² CHOAY, Françoise, *La règle et le modèle, Sur la théorie de l'urbanisme et de l'architecture*, Paris, Le Seuil, 1980, 381 p.

³ MERLIN, Pierre, CHOAY, Françoise, *Dictionnaire de l'aménagement et de l'urbanisme*, PUF, Paris, p. 622

⁴ Article « Planification » in LEVY, Jacques, LUSSAULT, Michel (dir.).- *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, 2003, pp. 720-721

⁵ Article « *Città diffusa* » de Thierry Paquot, in PUMAIN, Denise, PAQUOT, Thierry, KLEINSCHENMAGER, Richard, *Dictionnaire, la ville et l'urbain*, Economica, Anthropos, Paris, 2006, p. 62

⁶ BARATTUCCI, Chiara, « France – Italie, du périurbain aux urbanisations dispersées », *Urbanisme*, n° 329, 2003, pp. 77-81

France par Bernardo Secchi⁷, qui l'utilise depuis plusieurs années pour décrire les phénomènes contemporains d'urbanisation en Europe. En effet, la population ne réside plus seulement dans les périmètres des agglomérations, elle loge et parfois travaille à plusieurs kilomètres des agglomérations. Cette diffusion des activités urbaines, liée à la banalisation de l'automobile, produit la ville diffuse. La *città diffusa*, c'est la ville hors de la ville, l'affirmation que la densité n'est pas nécessaire à une ville.

D'autres concepts ont été utilisés pour décrire cette évolution des villes. En Allemagne, Thomas Sieverts parle de « *Zwischenstadt* », de « *ville de l'entre-deux* », entre la ville et la campagne, entre la nature et la culture, entre le spontané et le planifié⁸. C'est la marque d'un territoire émietté. En France, l'expression de « *ville émergente* » a été proposée par Geneviève Dubois-Taine et Yves Chalas pour désigner les formes nouvelles d'organisation qui structurent l'espace urbain et les modes de vie dans les périphéries des villes. L'expression joue sur le double sens du mot « *émergence* » qui, dans le langage courant, désigne le fait que quelque chose apparaît, mais qui prend une signification précise dans le vocabulaire des systèmes complexes. Il s'agit de la production d'une structure, à un certain niveau d'observation, à partir des interactions qui interviennent à un niveau inférieur de manière imprévisible : les propriétés émergentes ne se déduisent pas de la somme des comportements individuels⁹.

Déjà au cours des années 1960, Melvin Webber, dans son ouvrage traduit sous le titre *L'urbain sans lieu ni bornes*, perçoit la naissance de cette nouvelle forme de développement urbain qui inquiète, ou, tout au moins, remet en question l'image d'une ville comme espace clos ou fini. L'intuition de Melvin Webber est que les techniques de pointe de communication et de transport affranchissent les citadins des contraintes ancestrales exercées par la distance et les accidents géographiques. Certes les transports collectifs de masse ont permis la dilatation du bâti urbain et la vive croissance de la population agglomérée¹⁰, mais la ligne de transport collectif conditionne fortement l'implantation des quartiers nouveaux. Comme l'écrit Lewis Mumford, « *les arrêts de chemin de fer [...] limitaient efficacement le développement des agglomérations : comme les annonces prenaient soin de le préciser, les habitations devaient se trouver à quelques minutes de marche de la gare*¹¹ ». Au contraire, les

⁷ SECCHI, Bernardo, *Première leçon d'urbanisme*, Marseille, Ed. Parenthèses, 2006, 155 p.

⁸ SIEVERTS, Thomas, *Entre-ville, une lecture de la Zwischenstadt*, Marseille, Editions Parenthèses, 2004, 188 p. (1^{ère} édition en allemand, 1997).

⁹ DUBOIS-TAINE, Geneviève, CHALAS, Yves, *La ville émergente*, La tour d'Aigues, 1997, 285 p. Voir également l'article « ville émergente » de Denise Pumain in PUMAIN, Denise, PAQUOT, Thierry, KLEINSCHENMAGER, Richard, *Dictionnaire, la ville et l'urbain*, Economica, Anthropos, Paris, 2006, pp. 305-306

¹⁰ En 1826, l'agglomération urbaine de Paris compte 930 000 habitants répartis sur 105 km² ; en 1954, elle atteint 6,7 millions d'habitants et la superficie des communes urbaines couvre alors 2300 km². L'absence de transports collectifs aurait rendu presque impossible l'extension spatiale de la ville. Chiffres de MERLIN, Pierre, *Les transports parisiens*, Paris, Masson, 1967, VII-485 p.

¹¹ MUMFORD, Lewis, *La cité à travers l'histoire*, Seuil, Paris, 1964, p. 629 (édition originale en anglais 1961).

techniques modernes de transport et de communication joueraient donc un rôle « *déspatialisant* ». L'automobile et le téléphone sont les deux instruments symboliques de cette libération. Les modèles anciens de villes seraient devenus obsolètes et les villes seraient appelées à s'effacer dans la dispersion : « *la colle qui tenait ensemble l'établissement spatial est en train de se dissoudre et il se disperse sur des territoires toujours plus vastes*¹² ».

C'est pourquoi l'architecte Rem Koolhaas ironise sur l'idéalisation d'une « *ville européenne* » compacte qui n'est plus une réalité, mais déjà un musée. Pour lui, l'avenir urbain se passe hors d'Europe, dans les grandes villes des pays pauvres où s'inventent de nouvelles modalités de développement urbain. Les provocations de Rem Koolhaas sont utiles en ce qu'elles invitent à aller voir ce qui se passe hors d'Europe, dans les contextes urbains en plein bouleversement des pays en voie de développement. C'est également un rappel à la lucidité face à certaines positions parfois trop optimistes ou insuffisamment prudentes sur les vertus supposées de la planification, alors que souvent les flux et les réseaux structurent davantage les aires urbaines¹³. Mais peut-on, comme semble le suggérer l'architecte, s'en remettre aux seuls jeux du marché et aux seules constructions chaotiques de l'architecte pour construire la ville de demain ? Ce développement urbain et ses conséquences sociales, économiques et environnementales n'appellent-elles pas, au contraire, à l'invention de nouvelles formes de régulation ?

La pratique de la planification

L'histoire française de la planification pourrait renforcer les positions les plus critiques vis-à-vis des démarches de plan. L'histoire présente certes des réussites, mais elles sont rares. Sans refaire l'histoire de la planification ni revenir aux premiers âges de l'urbanisme français du début du XX^e siècle¹⁴ ou au volontarisme étatique fort qui s'est manifesté sous le gouvernement de Vichy et pendant la Quatrième République¹⁵, on peut souligner la toujours délicate émergence d'une planification supra-communale en France. La loi d'orientation foncière de 1967, qui se veut une « *grande loi* » d'aménagement en créant les plans d'occupation des sols (POS) pour les communes¹⁶

¹² CHOAY, Françoise, préface à WEBBER, Melvin, *L'urbain sans lieu ni bornes*, L'Aube, Essai, 1996, p. 11

¹³ DUPUY, Gabriel, *L'urbanisme des réseaux, théories et méthodes*, Armand Colin, Coll. U., 1991, 198 p.

¹⁴ GAUDIN, Jean-Pierre, *L'avenir en plan : technique et politique dans la prévision urbaine : 1900-1930*, Seyssel, Champ Vallon, 1985, 215 p.

¹⁵ VOLDMAN, Danièle, *La reconstruction des villes françaises de 1940 à 1954 : histoire d'une politique*, Paris, Montréal, L'Harmattan, 1997, 487 p. et VOLDMAN, Danièle (dir.) *Images, discours et enjeux de la reconstruction des villes françaises après 1945*, Centre national de la recherche scientifique, Cahiers de l'Institut d'histoire du temps présent, n° 5, 1987, 159 p.

¹⁶ VELTZ, Pierre, *Histoire d'une réforme ambiguë : les plans d'occupation des sols*, Paris, CRU, 1979, 214 p.

et les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) pour leurs groupements a laissé un bilan en demi-teinte¹⁷.

L'expérience des schémas directeurs des années 1970 a montré que les visions des urbanistes n'ont jamais eu de réelle prise sur les transformations du territoire. La volonté de mettre en œuvre ces plans n'a jamais été très manifeste, que ce soit de la part des services de l'Etat ou de la part des collectivités locales. Par ailleurs, les habitants, dont on pourrait dire qu'ils votent avec leurs pieds, c'est-à-dire avec leur parcours résidentiel et leur pratique de mobilité quotidienne, choisissent très rarement de se conformer aux desseins des urbanistes ... Au cours des années 1980 et 1990, dans le contexte de la décentralisation, la pratique de la planification supra-communale est tombée en quasi-désuétude¹⁸, à quelques rares - mais importantes - exceptions près¹⁹. Alors que la planification économique est peu à peu remise au nom du libéralisme, la planification spatiale apparaît, certes, bien inoffensive, « *ringarde* ²⁰ » et inadaptée²¹. Si une remise en cause globale de la planification n'a jamais eu lieu comme en Grande-Bretagne au cours des années 1980 pour alléger les « *pesanteurs bureaucratiques* ²² », la planification connaît cependant un net recul en France. Par pragmatisme, un accord implicite se fait sur l'idée que les politiques sectorielles (transport, logement, télécommunications...) sont bien suffisantes pour une maîtrise publique des évolutions urbaines.

Seule la planification communale (les plans d'occupation des sols hier, les plans locaux d'urbanisme, PLU, aujourd'hui) est plébiscitée par les élus locaux parce qu'elle permet une gestion fine des constructions et du devenir des communes. Les élus locaux, seuls maîtres de l'élaboration des POS à partir de 1982, disposent d'un outil qui leur donne une réelle maîtrise du

¹⁷ GAUDIN, Jean-Pierre, BARRAQUE, Bernard, *Un bilan des recherches sur la planification urbaine*, sl, mai 1980, 49 p.

¹⁸ CONSEIL D'ETAT, *Urbanisme : pour un droit plus efficace*, La documentation française, 1992

¹⁹ FREBAULT, Jean, LEMOSQUET, Jean-Claude (dir.), *Le renouveau de la planification territoriale et urbaine*, MELT-DAU, Paris, La Défense, 1993, 56 p.

²⁰ *Urbanisme*, dossier « planifications », n° 329, mars-avril 2003, p. 45

²¹ « *L'électricité, l'éclairage public, l'eau, la collecte des ordures ménagères, l'assainissement, le téléphone, la télévision, tout ce qui, avec le travail, fait la vie quotidienne des ménages d'aujourd'hui, sont pratiquement ignorés du POS, soit parce qu'il s'agit de services gérés à un niveau supra-communal (c'est souvent le cas des transports en commun), soit parce qu'il s'agit de services dont « l'empreinte » sur le sol est négligeable (télévision, éclairage public, collecte des ordures ménagères), soit parce qu'il s'agit de services communaux, mais délibérément négligés par les POS qui les renvoient à d'hypothétiques « Annexes », soit pour deux ou trois de ces raisons à la fois ...* », DUPUY, Gabriel, *L'urbanisme des réseaux, théories et méthodes*, Armand Colin, Coll. U., 1991, pp. 19-20

²² Lors du gouvernement conservateur de Margaret Thatcher, un rapport intitulé *Liften the Burden*, expression que l'on peut traduire par « *soulager la bête de somme* » faisait, en 1985, la traque de toutes les lourdeurs administratives qui pesaient sur le fonctionnement de l'économie. Les planificateurs y avaient une place de choix et étaient présentés comme d'incorrigibles bureaucrates. Pour une présentation générale du cas britannique, CULLINGWORTH, Barry, *Town and Country Planning in UK*, Routledge, London, 2001, 13ème édition, 528 p. Sur cette période voir ALLMENDINGER, Philip, "From New Right to New Left in UK Planning", *Urban Policy and Research*, 2003, Vol. 21, n° 1, pp. 57-79.

marché foncier. Cet outil est une institution du marché de l'aménagement qui paraît difficilement remplaçable²³. Lors du gel des activités de planification urbaine au cours des années 1980, la Grande-Bretagne a connu une véritable euphorie, puis une débâcle financière sans précédent du marché de la maison individuelle. Les promoteurs ont été les premiers à réclamer le retour à une planification de détail. L'ensemble des intervenants du marché foncier et immobilier a intérêt à avoir une règle du jeu partagée.

Les POS présentent encore de nombreux avantages pour les maires : ils donnent le moyen de pratiquer une forme de tri social²⁴, voire de ségrégation²⁵, mais également de mieux préserver la qualité des paysages et du patrimoine, de prémunir les quartiers contre les nuisances excessives etc. Les POS, comme tous les règlements de zonage à une très petite échelle²⁶, permettent de bien s'occuper du « *dedans* », sans beaucoup s'intéresser au « *dehors* ». Ils sont donc devenus, pour beaucoup, comme le symbole de « *l'égoïsme communal*²⁷ » des élus et ... de leurs électeurs.

Mais, la possibilité de modifier facilement le document d'urbanisme peut entraîner de nombreuses dérives : « *Edicter une règle et l'appliquer sont – l'on retrouve Montesquieu – deux fonctions distinctes, dont la seconde est largement subordonnée à la première. Mais lorsque l'autorité qui délivre les permis est aussi celle qui peut provoquer la modification de la règle en fonction de laquelle les permis sont délivrés, comment, en présence d'un projet non conforme à l'état actuel de la règle, ne serait-elle pas – contexte local aidant – tentée de provoquer la modification de la règle ? Ce n'est plus alors le projet qui s'adapte à la règle mais la règle qui s'adapte au projet et modifier la règle est perçu comme une façon de l'appliquer*²⁸ ». Cette planification communale très active pêche parce ce qu'elle n'est encadrée que par une planification territoriale bien inconsistante. Ainsi, Jean Frébault constate d'un côté « *une surdose de complexité dans les règles et dans les procédures* », avec une planification de détail excessivement pointilleuse, et d'un autre côté, « *une sous-planification effective*²⁹ » des territoires urbains et périurbains où beaucoup de dysfonctionnements ne sont pas encore corrigés.

²³ Ce point est notamment développé à l'article « Planification » par Serge Wachter in WACHTER, Serge, *et alii*, *Repenser le territoire, un dictionnaire critique*, éditions de l'Aube, Datar, 2000, 286 p.

²⁴ CHARMES, Eric, *La vie périurbaine face à la menace des gated communities*, Paris, L'Harmattan, 2005, 219 p.

²⁵ DEMOUEAUX, Jean-Pierre, « Le droit de l'urbanisme au service de la ségrégation », in ADEF, *Les mécanismes fonciers de la ségrégation*, 2004, 280 p.

²⁶ FISCHER, William, A., « An Economic History of Zoning and an Cure for its Exclusionary Effects », *Urban Studies*, vol. 41, n° 2, février 2004, pp. 317-340

²⁷ Expression de Pierre Merlin, in JEGOUZO, Yves, LABETOULLE, Daniel, MERLIN, Pierre, MORAND-DEVILLER, Jacqueline, « Débat : les enjeux du droit de l'urbanisme », *AJDA*, Numéro spécial, Droit de l'urbanisme, bilan et perspectives, 20 mai 1993, pp. 6-18

²⁸ CONSEIL D'ETAT, *Urbanisme : pour un droit plus efficace*, La documentation française, 1992, pp. 52-53

²⁹ FREBAULT, Jean, « Un tournant stratégique », *Urbanisme*, n° 329, mars-avril 2003, p. 37

Vers une renaissance de la planification grâce à un nouveau gouvernement de la ville ?

Malgré ces précédents, au tournant des années 2000, en France, comme dans de nombreux autres pays européens, s'opère une relance de la planification territoriale³⁰. Certes, cette planification n'a plus pour unique objet, comme dans les années 1960, d'orienter le développement spatial des agglomérations, elle prend en compte la nécessité de coordonner le jeu des acteurs³¹, elle facilite la constitution de scènes de débat supra-communal³²; elle tend donc à devenir plus collective et « *stratégique* ». Mais, comme le montre Alain Motte, pour être plus stratégique, cette nouvelle planification n'en garde pas moins un but spatial : la planification ne consiste pas simplement à créer de nouvelles instances de débat, elle vise fondamentalement à remodeler les lieux, à orienter le développement, à hiérarchiser les investissements³³. Cette dynamique se remarque partout en Europe. La France ne déroge pas à cette règle, puisqu'en 2000, le législateur décide de faire une loi qui réforme l'essentiel des outils de planification en promulguant la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) dite aussi loi Gayssot.

Depuis 1967, la planification française était définie par la loi d'orientation foncière, dont les modalités d'application ont bien sûr été maintes fois modifiées, mais dont l'architecture générale est restée inchangée, malgré les nombreuses transformations de contexte, notamment - et surtout - le transfert aux communes de nombreuses compétences en matière d'urbanisme par les lois de décentralisation des années 1982/1983. Mais, la relance de la planification ne résulte pas seulement du « *toiletage* » des documents d'urbanisme par la loi SRU, elle s'appuie également sur la création de nouvelles instances décisionnelles que l'on veut à la « *bonne échelle* » grâce au renforcement des intercommunalités décidé par la loi Chevènement du 12 juillet 1999 et à l'affirmation de nouveaux objectifs d'aménagement par la loi Voynet du 25 juin 1999 sur l'aménagement du territoire. Bref, la relance de la planification s'appuie sur l'idée que pour bien planifier, il faut, au préalable, favoriser l'émergence d'un réel gouvernement urbain.

³⁰ HEALEY, Patsy, "The Treatment of Space and Place in the New Strategic Spatial Planning in Europe", *International Journal of Urban and Regional Planning*, volume 28-1, mars 2004, pp. 45-67

³¹ PINSON, Gilles, « L'idéologie des projets urbains. L'analyse des politiques urbaines entre précédent anglo-saxon et détour italien », in ARNAUD, Lionel, LE BART, Christian, PASQUIER, Romain, (coord.), *Les idéologies émergentes des politiques territoriales*, Sciences de la société, n° 65, mai 2005, pp. 29-52.

³² DORMOIS, Rémi, « Intercommunalité et planification urbaine : une dynamique de stabilisation croisée » in LE SAOUT, Rémi, MADORE, François, *Les effets de l'intercommunalité*, Presses universitaires de Rennes, 2004, pp. 145-158

³³ MOTTE, Alain, *La notion de planification stratégique spatialisée en Europe (1995-2005)*, Recherches, PUCA, 2005, 90 p.

Le législateur a donc d'abord changé **les règles et les échelles du gouvernement local** en incitant à la constitution des regroupements intercommunaux. Depuis la Révolution Française, l'émiettement communal est une difficulté du système administratif français sans cesse dénoncée. La loi Chevènement intervient donc après de nombreuses tentatives de réorganisation du territoire. Un deuxième changement dans le processus de gouvernement des agglomérations est la promotion des démarches de participation et d'association de la société civile au cours des étapes de la planification (loi SRU) ou quand il s'agit de définir des projets d'agglomération ou de pays qui peuvent constituer la base d'un contrat entre l'Etat et les collectivités locales (loi Voynet).

Ensuite, le législateur a affirmé de **nouveaux objectifs** pour l'aménagement urbain. Les médias ont surtout retenu des débats préalables au vote de la loi Solidarité et renouvellement urbains, la question de la mixité sociale avec le fameux article 55 qui instaure un quota de logements sociaux à atteindre dans certaines communes. Mais la loi SRU, comme la loi Voynet, a également inscrit, pour la première fois, l'objectif de développement durable au cœur des politiques publiques.

Troisième élément, ces lois ont transformé les **instruments de l'action publique** ou en ont créé de **nouveaux**. Un des instruments promus a été le contrat. Cet outil de gouvernement des villes qui apparaît dans les années 1970, et se diffuse progressivement au cours des années 1980 et 1990³⁴, tend à se banaliser avec la loi Voynet. Pour faciliter la planification, on modifie les règles d'élaboration des documents d'urbanisme pour les rendre à la fois plus simples, plus efficaces et mieux adaptées aux enjeux urbains. Les schémas de cohérence territoriale (SCOT), à l'échelle des aires urbaines, remplacent les schémas directeurs ; les plans locaux d'urbanisme (PLU), à l'échelle communale, remplacent les plans d'occupation des sols (POS).

Ces trois lois ont profondément transformé les collectivités locales : en 2006, plus de 90 % des Français vivent dans des intercommunalités. Au premier janvier 2005, on compte 117 nouveaux SCOT en cours d'élaboration et 44 transformations de schémas directeurs en SCOT, alors que seuls 113 schémas directeurs étaient approuvés en 1999. Au 1^{er} janvier 2005, en application de la loi Voynet, 267 contrats de pays et 113 contrats d'agglomération sont signés ou sont en voie de l'être. Comment expliquer ce succès si rapide et si profond, dans un système territorial souvent jugé archaïque et conservateur ?

³⁴ MARCOU, Gérard, RANGEON, François, THIEBAULT, Jean-Louis, *La coopération contractuelle et le gouvernement des villes*, L'Harmattan, Paris, 1997, 428 p.

Comment les décisions sont-elles prises ? Le « Garbage can model »

Les sciences de gestion et les sciences politiques peuvent nous aider à étudier les mutations territoriales à l'œuvre, en remettant en cause l'analyse courante du processus de la décision³⁵, celle qui donne à penser qu'il existe des décideurs, libres de leurs choix, dans une société d'« *hommes certains* », forts de leur aptitude à raisonner. « *Le schéma traditionnel de la décision perdure. Il fractionne la décision en trois moments : préparation, décision, exécution. Il privilégie le second moment appelé seule décision, moment paraît-il de l'acte créateur. Promenez-vous dans les jardins élitiques. Expliquez que la décision est un enchaînement ou un processus non susceptible de fractionnement, qu'il n'y a pas d'acte créateur isolable puisque la création est continue et que, dans la moindre parcelle d'exécution, une politique entière peut échouer ou réussir : vous serez taxé d'intellectualisme*³⁶ ».

Pour les auteurs du *garbage can model*³⁷ (littéralement « *modèle de la poubelle* »), qui partagent cette idée que la décision est un récit toujours interprétable, multirationnel et dominé par la multifinalité³⁸, quatre éléments expliquent le passage à l'action : la présence de problèmes, de solutions, de participants et d'occasions de choix. Ils montrent que les décisions ne sont presque jamais issues de l'analyse préalable de problèmes dans le cadre de lieux de décisions conçus *ad hoc*. Cette présentation leur apparaît purement théorique. Dans la réalité du fonctionnement des organisations, on peut comparer le processus de décision au remplissage d'une poubelle dans laquelle différents types de problèmes et de solutions sont jetés par les participants au moment où ils apparaissent. Le mélange des déchets dans la poubelle dépend du nombre de poubelles disponibles, de l'importance accordée aux poubelles qui pourraient être disponibles ailleurs, de la nature et de la quantité des déchets qui sont produits par les participants et de la vitesse avec laquelle les déchets sont collectés et retirés de la scène. Aussi, les décisions seraient-elles le résultat produit, selon un mélange assez aléatoire, par les quatre « *courants* » que sont les problèmes, les solutions, l'implication des décideurs et la nécessité de produire des décisions.

Le jeu territorial - découpages, regroupements, déplacements, nouvelles limites - a la qualité rare de fournir ces quatre éléments³⁹. Faisant évoluer les distributions, il met régulièrement en scène de nouvelles décisions et modifie les ressources des acteurs en place. Par les déstabilisations

³⁵ OFFNER, Jean-Marc, « L'indécision des lieux, le surcode sfezien et l'action publique territoriale », in MUSSO, Pierre, GRAS, Alain, *Mélanges en honneur à Lucien Sfez*, PUF, 2006, pp. 143-154

³⁶ SFEZ, Lucien, *La décision*, PUF, Coll. Que-sais-je ? 4ème édition, 2004, p. 3

³⁷ COHEN, Michael D., MARCH, James G., OLSEN, Johan P., "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly*, 17, 1972, pp. 1-25

³⁸ SFEZ, Lucien, *La décision*, opus cité, p. 118

³⁹ OFFNER, Jean-Marc, « Les territoires de l'action publique locale, fausses pertinences et jeux d'écarts », *Revue française de sciences politiques*, vol. 56, n° 1, février 2006, pp. 27-47

mêmes qu'il provoque, il offre des occasions de décisions. Par ailleurs, ces changements sont proposés en même temps qu'un certain nombre de problèmes (l'étalement urbain, le réchauffement climatique, la ségrégation sociale) et un certain nombre de solutions (les schémas de cohérence territoriale, les plans de déplacements urbains, les programmes locaux de l'habitat, les agendas 21 locaux ...). Aussi n'apparaît-il peut-être pas si étonnant que le pays se soit très rapidement transformé après la promulgation des trois lois. Mais il convient d'en comprendre les ressorts et les effets.

La création de nouvelles instances de décision (les groupements de communes), la mise à l'agenda politique et médiatique de nouveaux problèmes (ou de problèmes anciens que la notion de « *développement durable* » permet de « *recycler* », comme l'étalement urbain), l'apparition de nouvelles solutions (la planification à l'échelle des aires urbaines par les SCOT) et les nombreuses occasions de choix qu'offre la naissance administrative de nouvelles institutions (communautés de communes, syndicats mixtes, ...) ont favorisé le renouveau de la planification. Mais, s'il y a une indéniable agitation territoriale, celle-ci permet-elle l'émergence d'une planification territoriale apte à lutter contre ce qui, dans la rhétorique politique, semble le problème majeur du moment, l'étalement urbain ? Pour le savoir, reste, en effet, à comprendre si l'étalement urbain est un problème, le SCOT une solution, si les participants sont véritablement impliqués et les choix réellement effectués.

Les hypothèses

Cette étude sur le renouveau des démarches territoriales vise à mieux comprendre les bouleversements territoriaux en cours et leurs conséquences en termes d'aménagement. Ce travail conduit à tester trois hypothèses principales.

La première est que **la banalisation de l'intercommunalité produit un nouveau système territorial**. Nous voulons montrer que l'intercommunalité n'est pas simplement une solution technique pour rendre plus aisée et efficace la gestion des communes, mais que sa généralisation produit un nouveau système territorial et recompose l'ensemble des relations entre l'Etat et les différentes collectivités locales. Si l'intercommunalité a, dans un premier temps, été pensée pour faciliter l'organisation des grands réseaux urbains (transport, assainissement, adduction d'eau...), aujourd'hui elle n'est plus un simple outil technique. L'intercommunalité tend à devenir le principal lieu d'énonciation des politiques publiques locales. Depuis la décentralisation du début des années 1980, la gestion des affaires publiques est caractérisée par l'hétérogénéité des territoires et la fragmentation du pouvoir politique. La concurrence entre institutions provoque

un certain nombre d'incohérences et l'Etat local s'avère trop affaibli pour imposer une régulation efficace entre acteurs locaux. Le grand enjeu est donc de mieux assurer la cohérence des politiques publiques locales. L'intercommunalité semble être la réponse institutionnelle choisie par un Etat qui ne cherche plus à agir directement dans les territoires mais qui veut coordonner la stratégie des acteurs locaux et les orienter dans le sens qu'il souhaite. Le législateur crée tout un système d'incitations à la définition intercommunale des projets dans le domaine du logement, des déplacements mais aussi de l'urbanisme avec les SCOT. Tout système territorial doit avoir « *une régulation des intérêts en présence, au sens où réguler signifie leur mise en compatibilité*⁴⁰ ». L'intercommunalité est l'institution par laquelle peut s'opérer la mise en compatibilité des différents intérêts locaux avec les objectifs nationaux. L'étude de la mise en œuvre des SCOT montrera les contours mais aussi les limites de ce mode de régulation territoriale.

La deuxième hypothèse est que **la diffusion, dans l'ensemble du territoire, des thématiques du développement durable et de la lutte contre l'étalement urbain révèle une mutation culturelle dans l'approche de la ville mais ne s'accompagne pas d'une réelle capacité de la planification territoriale à produire une ville plus compacte**. Cela ne tient pas tant à la ruse des acteurs ou à un détournement des outils de planification, qu'à l'insuffisance du diagnostic sur l'étalement urbain, aux modalités de prise de décision dans les arènes intercommunales et à la modestie des effets des documents de planification sur l'orientation des politiques sectorielles :

- Pour les auteurs de la loi SRU, l'étalement urbain est principalement le résultat de politiques d'urbanisme inconsidérées de la part de communes périurbaines, qui, en ouvrant de nombreux terrains à l'urbanisation, provoqueraient de l'étalement urbain et donc un accroissement de l'usage de l'automobile. La solution qui découle de ce diagnostic est simple : il faut contraindre les communes périurbaines à coopérer avec les agglomérations centrales et localiser les secteurs de développement à proximité des axes de transports collectifs. Si cette analyse est souvent reprise par les auteurs locaux des SCOT, elle évacue des causes - comme des solutions - à l'étalement urbain l'importance des vitesses automobiles et de l'organisation du réseau routier ;
- Les processus d'élaboration des SCOT ne permettent que très rarement l'expression de réels projets d'aménagement puisque le consensus, clé du fonctionnement intercommunal, fait des projets intercommunaux la somme des projets communaux ;

⁴⁰ DURAN, Patrice, THOENIG, Jean-Claude, « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue Française de Science Politique*, 1996, Vol. 46, n° 4, p. 581

- Enfin, les effets des documents de planification se limitent à la réglementation de l'usage des sols et il est très rare qu'ils orientent les prises de décision, notamment dans le domaine des transports.

Toutefois, et c'est notre troisième hypothèse, il ne faudrait pas conclure hâtivement à l'inutilité de la planification urbaine et de l'action publique face aux mutations urbaines. En effet, si le modèle de la ville compacte ne s'applique pas directement, **la naissance des intercommunalités et la relance de la planification territoriale modifient l'action publique locale, dans ses modes d'élaboration comme dans ses contenus, ce qui a des conséquences importantes en termes d'aménagement du territoire.** Nous montrerons en effet comment la réorganisation du système administratif et notamment le renforcement de l'échelle intercommunale modifie les décisions publiques, et donc, l'impact de l'action publique sur le territoire. La nouvelle architecture institutionnelle produit une nouvelle forme d'agencement urbain.

La démarche de la thèse

La fabrique de problèmes et de solutions: la définition de la règle du jeu

Pour analyser les bouleversements territoriaux et leurs conséquences en termes d'aménagement, il nous faut dans une première partie de la thèse, étudier l'apparition – ou le retour -de quelques problèmes (la fragmentation territoriale, l'étalement urbain) sur la scène politique et les solutions proposées par le législateur pour remédier à ces problèmes (les regroupements de communes, la planification territoriale).

En effet, si le bilan des problèmes territoriaux causés par l'inadéquation du système administratif français fait l'objet d'un large consensus⁴¹ (éparpillement urbain, accroissement de la ségrégation sociale, coût des services publics etc.), l'émergence de gouvernements intercommunaux capables de planifier le développement urbain paraissait, à la veille même de la promulgation des trois lois, comme assez peu probable. Lors d'un colloque sur « *la ville et la métropolisation* » en 1998, le géographe Jacques Lévy note que, « *bien que légitime, la réforme du gouvernement urbain reste improbable à cause des réticences qu'elle suscite*⁴² » et dresse la liste des difficultés techniques, politiques et intellectuelles qu'elle provoque. Parce que l'histoire de l'intercommunalité est marquée par de

⁴¹ ESTEBE, Philippe, KIRZSBAUM, Thomas, « L'intercommunalité entre optimum territorial et pouvoir local, lecture de la littérature récente », in DGUHC, *Synthèse sur la connaissance des territoires urbains*, 1999, pp. 121-168.

⁴² LEVY, Jacques, « Dix propositions sur le gouvernement urbain », in SPECTOR, Thérèse, THEYS, Jacques, *Villes du XXI^e siècle. Entre villes et Métropoles : rupture ou continuité ? Synthèse du colloque de La Rochelle*, 19-20-21 octobre 1998, CERTU, 1999, p. 222.

nombreux échecs, le scepticisme domine alors à propos de la capacité à réformer la structure administrative française. Pourtant, en 1999, la loi Chevènement est votée et, dans les années qui suivent, son succès dépasse le vœu de ses initiateurs. Il convient donc de revenir sur un processus décisionnel qui a conduit en 1999 à l'adoption de lois sur l'intercommunalité et l'aménagement, puis en 2000 à une loi sur la planification, puisque ce processus législatif semble bien indiquer que l'histoire de l'action publique locale bifurque. Ce changement de voie semble durable puisque l'acte II de la décentralisation ouvert par le gouvernement Raffarin n'a que peu transformé les principes initiaux (*Ch. A – Des trois lois à l'acte II*)

Pour planifier ces territoires urbains mieux gouvernés, sont créés de nouveaux outils, notamment le schéma de cohérence territoriale (SCOT), qui doit être, selon le législateur, le pivot du système français de planification. Les schémas intercommunaux doivent encadrer juridiquement la réalisation des plans locaux d'urbanisme communaux, selon un système de planification à deux niveaux. Pour bien comprendre ce qu'est le SCOT, il convient également d'examiner s'il s'agit réellement d'un nouvel instrument d'action publique. En effet, des études sur les instruments de l'action publique montrent que les vraies réformes se font parfois plus par l'introduction de nouvelles technologies de gouvernement (techniques budgétaires, gestionnaires etc.) que par l'émergence de nouvelles rhétoriques⁴³. A cette aune, le SCOT propose-t-il des innovations procédurales aptes à rendre la planification plus efficace ? Le SCOT permet-il, mieux que le schéma directeur, d'associer les habitants à travers un processus de participation ? Peut-on avoir un véritable suivi de sa mise en œuvre qui en assure une réelle application ? (*Ch. B – Le SCOT ou le renouveau de la planification*)

Mais le SCOT, ce n'est pas seulement un instrument, c'est aussi l'affirmation d'objectifs : la naissance du SCOT a été accompagnée d'une forte rhétorique politique. Les objectifs assignés aux SCOT sont extrêmement vastes et variés puisqu'il s'agit, selon le vœu de cohérence du législateur, d'assurer à la fois l'équilibre social de l'habitat, la protection contre les nuisances naturelles ou anthropiques, la maîtrise des déplacements automobiles etc. La planification urbaine ne vise plus simplement à régir l'usage des sols, mais à régenter l'ensemble de la vie urbaine. Si les promoteurs de la loi Solidarité et renouvellement urbains ont amplement décrit la singularité de leur œuvre, il conviendra de s'interroger sur les réelles nouveautés qu'apportent les documents d'urbanisme issus de la loi SRU. Quels sont les objectifs nouveaux assignés aux documents d'urbanisme ? Comment expliquer l'émergence de tels nouveaux thèmes ? La promotion de la

⁴³ LASCOUMES, Pierre, LE GALES, Patrick (dir.) *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, 2004, 370 p.

ville dense et compacte introduit-elle une rupture dans les pratiques de planification ? (*Ch. C – Le SCOT ou la ville compacte*)

De nouveaux décideurs et de nouvelles décisions : le jeu territorial

Les trois lois ont eu, nous l'avons vu, un impact puissant sur le territoire. Néanmoins, comment cette transformation du paysage administratif local s'est-elle opérée ? Comment les objectifs définis par le législateur ont-ils été transcrits, compris et interprétés localement ? Comment le changement d'échelle de la planification et de l'exercice du pouvoir local permet-il de mieux appréhender les grands enjeux urbains ? Quels sont les changements culturels et professionnels perceptibles par rapport à la pratique des anciens schémas directeurs ? Pour répondre à ces questions dans la seconde partie de la thèse, il faut entrer dans le processus de décision et comprendre comment se mettent en place les nouveaux outils de planification dans le contexte réorganisé de la décentralisation. En effet, il ne s'agit pas simplement de relever l'écart toujours constaté entre la loi et son application locale, puisque l'on sait que l'application d'une règle en est déjà et nécessairement une interprétation, mais de comprendre comment les élus – et les techniciens - locaux se sont saisis des nouveaux outils (intercommunalités, démarches de projet) et des nouveaux « *mythes mobilisateurs* ⁴⁴ » promus par les trois lois (notamment le « *développement durable* »)

Nous ne pourrions pas, bien sûr, nous arrêter sur l'ensemble des transformations induites par les trois lois, que ce soit en termes politiques, sociaux, économiques ou urbains. Cette tâche nécessairement pluridisciplinaire, requiert un vaste travail d'équipe⁴⁵. De plus, même si, parmi les nombreux outils créés par les trois lois, nous nous arrêtons particulièrement sur les SCOT, il est difficile de juger de l'efficacité de ces documents d'urbanisme pour résoudre l'ensemble des problèmes qu'ils ont à traiter. Aussi une question a-t-elle été privilégiée pour juger de l'efficacité des SCOT : celle de leur capacité à maîtriser l'étalement urbain. Cette question a été choisie parce qu'elle n'est pas directement abordée par les autres documents d'urbanisme. En effet, les PLU, par leur échelle communale, ne sont pas du tout à l'échelle adéquate pour traiter le problème de l'étalement urbain. Cette question n'est pas non plus traitée par les différents documents

⁴⁴ Selon l'expression utilisée par Daniel Behar, in « La mixité urbaine est-elle une politique ? », *Esprit*, Mars-avril 2004, pp. 121-142

⁴⁵ DESJARDINS, Xavier, *Intercommunalité et décentralisation, les recompositions territoriales sous le regard des chercheurs*, PUCA, Université Lyon 2, Juin 2006, 87 p. Le Plan Urbanisme Construction et Architecture du Ministère de l'Équipement a financé un cycle de cinq séminaires consacré à « l'intercommunalité en débat » entre septembre 2006 et juin 2007 pour proposer un premier bilan scientifique de cette question. Les sujets des séminaires sont « la fabrique des territoires » (9 novembre 2006), « la structuration des EPCI et le partage des compétences » (7 décembre 2006), « Entre nouvelle gouvernance et nouvelle gouvernamentalité » (25 janvier 2007), « la solidarité en question » (8 mars 2007), et enfin, « démocratie et intercommunalité » (25 juin 2007).

sectoriels liés par des rapports juridiques plus ou moins étroits avec les SCOT, que sont par exemple les programmes locaux de l'habitat, les plans de déplacements urbains, les plans de prévention des risques industriels et technologiques ou encore les schémas de mise en valeur de la mer. Enfin, la question de l'étalement urbain fait l'objet d'un traitement médiatique important à cause de ses répercussions sur la consommation d'énergie et d'espace. Alors que l'ensemble des pays européens réoriente ses politiques d'urbanisme en faveur de cet objectif de réduction de la dépense énergétique et spatiale, soutenu en cela par les instances de la Commission Européenne⁴⁶, il semble intéressant de faire un point sur cette politique en France.

Si un rapide panorama des mutations territoriales à l'échelle nationale est indispensable (*Ch. A - Panorama national : une révolution territoriale*), nous avons choisi trois villes moyennes pour étudier plus précisément comment s'y mettent en place les nouvelles intercommunalités et les SCOT. Ce sont trois aires urbaines d'environ 300 000 habitants, qui se développent autour de capitales régionales : celles de Caen, Dijon et Montpellier. Ces villes sont caractérisées comme « *métropoles moyennes* » par Gérard-François Dumont puisqu'elles appartiennent au groupe des agglomérations comprenant entre 200 et 500 000 habitants⁴⁷. Patrick Le Galès retient une strate de villes « *moyennes* » plus larges, entre 200 000 à 2 millions d'habitants puisque ces villes, hormis Londres, Paris, la Randstadt et la Région Rhin/Ruhr, forment l'essentiel de l'armature urbaine européenne⁴⁸. Avant l'étude des transformations administratives, une présentation des principales caractéristiques des aires urbaines retenues est proposée. Une analyse des processus de périurbanisation à partir des données issues des permis de construire permet de distinguer les évolutions concernant les différents types d'immobilier (logements, bureaux, commerces, industries) et de souligner la présence de quelques logiques fortes d'organisation urbaine (*Ch. B – Trois villes moyennes*).

Dans ces aires urbaines, comment se sont formés les regroupements intercommunaux ? Le législateur avait laissé une certaine marge d'appréciation aux collectivités locales puisque les objectifs de définition des périmètres pouvaient parfois paraître contradictoires. En effet, il s'agissait de déterminer des périmètres pertinents, mais également de simplifier la carte intercommunale. De plus, si la volonté de l'Etat était forte dans ce domaine, l'application de la loi reposait, *in fine*, sur le volontariat des communes. Il s'agit de voir si les regroupements

⁴⁶ Voir par exemple, COMMISSION EUROPEENNE, *Vers une stratégie thématique pour l'environnement urbain*, février 2004, 43 p.

⁴⁷ DUMONT, Gérard-François, CHALARD, Laurent (coll.), *L'attractivité des métropoles moyennes en France*, novembre 2006, rapport pour la DIACT, 72 p.

⁴⁸ LE GALES, Patrick, *Le retour des villes européennes*, Presses de Science Po, 2003, pp. 50-56

intercommunaux favorisent la cohérence des politiques publiques comme le souhaite le législateur (*Ch. C – Les coopérations intercommunales à Caen, Dijon et Montpellier*).

Certes, il est encore trop tôt pour faire un bilan des SCOT, puisque parmi les trois aires urbaines étudiées, seule celle de Montpellier a un SCOT approuvé, depuis février 2006. Néanmoins, le choix a été fait de ne pas chercher à étudier uniquement des démarches exemplaires, mais au contraire, des cas où la lenteur peut apparaître fâcheuse et où les difficultés peuvent se révéler nombreuses, afin de mieux comprendre les processus « ordinaires » de planification. Il s'agit moins d'évaluer les SCOT (cela sera effectué, comme la loi y oblige, dix ans après l'approbation du document) que de comprendre comment les nouvelles scènes de gouvernement local sont à même de produire une réelle planification du territoire. Il s'agit plus d'une analyse « *en temps réel* » des processus que d'une évaluation *a posteriori* des effets de documents, qui, pour la plupart d'entre eux, sont encore au stade de l'élaboration (*Ch. D – La planification territoriale en pratique*).

Cette étude de la mise en œuvre du SCOT dans le cadre de la formation des intercommunalités, en nous faisant rentrer au cœur de la « *fabrique des territoires* », nous conduira à quelques conclusions sur le modèle territorial français et sur les effets de la planification pour l'aménagement des aires urbaines.

1^{ERE} PARTIE – LA REGLE DU JEU

Si les deux expressions de « *paralyse des réformes* » et « *d'incohérence législative* » sont souvent utilisées pour décrire les maux français, deux éléments ne doivent pas manquer de nous surprendre dans le domaine du gouvernement et de l'aménagement des villes : une heureuse combinatoire législative et une véritable frénésie réformatrice. L'heureuse combinatoire législative a permis d'associer en un temps assez court la relance de l'intercommunalité à la définition des nouveaux objectifs et outils pour l'aménagement du territoire aux échelles tant nationale, que régionale et locale. La question des échelles de gouvernement et celle des finalités de l'aménagement ont été posées presque simultanément par les lois Chevènement et Voynet de 1999, puis Solidarité et renouvellement urbains de 2000. Cette heureuse - et, nous le verrons, en grande partie inattendue - combinatoire a suscité une frénésie de réformes. La question des relations entre communes est, avec celle des relations entre individus au sein du couple conjugal, une de celle qui explique le plus l'accroissement du nombre et du volume des lois⁴⁹. Aussi, les règles du jeu territorial sont-elles particulièrement complexes et mouvantes, notamment depuis l'acte II de la décentralisation voulu par les gouvernements Raffarin (2002-2005).

Il nous faut donc analyser les raisons d'une telle succession de lois et surtout comprendre quelles en sont les motivations. La mise en œuvre de l'intercommunalité est-elle une étape dans une histoire longue de l'administration territoriale qui conduirait de l'émiettement communal à la fusion des communes dans des unités plus grandes et mieux adaptées aux enjeux actuels ? Le schéma de cohérence territoriale (SCOT) ne porte-t-il pas les germes du futur gouvernement unifié de la ville ? En effet, le SCOT dont le périmètre doit, selon les vœux du législateur, s'approcher de celui de l'aire urbaine, est une occasion rare d'unir en une même institution les élus de la ville agglomérée et ceux de sa couronne périurbaine. Bref, ces réformes ne vont-elles pas conduire à une mutation profonde d'un système territorial, souvent critiqué pour son

⁴⁹ HISPALIS, Georges, « Pourquoi tant de lois ? », *Pouvoirs*, n° 114, 2005, pp. 101-115. Voir également, ROHDE, Eric, « Trop de lois tue la loi ... La jungle législative », *Le Monde*, Mercredi 24 janvier 2007, pp. 20-21

insuffisante prise en compte du fait urbain ? Ou alors, faut-il considérer l'émergence des nouvelles structures intercommunales et de ces nouveaux outils comme des moyens utilisés pour pérenniser un système institutionnel ancien tout en l'adaptant, à la marge, pour répondre aux enjeux du jour ?

Puisque notre objectif est d'analyser la mise en œuvre d'une politique d'urbanisme à l'échelon supra-communal, il nous faut entrer au cœur du fonctionnement institutionnel local. Le schéma de cohérence territoriale (SCOT) est fortement contraint par le rapide développement de l'intercommunalité, par l'émergence des pays et par les nouveaux transferts de compétence aux collectivités territoriales. Ainsi, pour montrer la place du SCOT, à la fois sa singularité et son lien avec les autres politiques publiques locales, sera tout d'abord présenté et analysé l'état du droit de la décentralisation après le grand bouleversement institutionnel des années 1999-2000 (*A - Des trois lois à l'acte II*). Une analyse détaillée des lois Chevènement, SRU et Voynet permettra d'en comprendre les ressorts et les contradictions éventuelles. Une seconde période de réformes a suivi avec « *L'acte II de la décentralisation* » et ses différentes scènes : la révision constitutionnelle sur la décentralisation du 28 mars 2003, les lois organiques relatives à l'expérimentation par les collectivités territoriales et au référendum local du 1^{er} août 2003, la loi organique du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités locales et enfin, la loi Libertés et responsabilités locales du 13 août 2004. C'est à la fois une période de stabilisation – beaucoup d'orientations de la législature précédente ont été confirmées – mais aussi une période de complexité croissante – puisque de nombreuses demandes locales ont trouvé écho auprès du législateur, au détriment de l'objectif pourtant affirmé de simplification.

Le schéma de cohérence territoriale est présenté, au moment de la loi SRU comme le moyen d'assurer un gouvernement et un aménagement cohérent adapté à la nouvelle échelle de la ville, celle de l'aire urbaine. Mais il faut analyser en quoi le schéma de cohérence territoriale se distingue du document de planification supra-communale qui le précède, le schéma directeur. Au cours des années 1980 et 1990, de nombreuses voix se sont élevées pour critiquer, non seulement les outils, mais l'idée même de planification territoriale. Les schémas directeurs seraient devenus incapables de prendre en compte l'évolution des modes de vie et des besoins des habitants. Elaborés à des échelles administratives sans lien avec les territoires vécus, victimes de l'émiettement communal, incapables de prendre en compte la place des réseaux dans le fonctionnement urbain, transformés à chaque projet d'envergure, inadaptés aux évolutions économiques⁵⁰, soumis à un juridisme pointilleux⁵¹, incapables de prendre en compte les aspirations des habitants, les documents

⁵⁰ HARVEY, David, *The condition of postmodernity*, 1989, Blackwell, Oxford, Cambridge, IX – 378 p.

⁵¹ CONSEIL D'ETAT, *Urbanisme : pour un droit plus efficace*, La documentation française, 1992, 203 p.

d'urbanisme de type schéma directeur n'auraient plus été d'aucune utilité pour « *planifier* » le développement territorial. Les SCOT répondent-ils mieux que les schémas directeurs à tous ces défis ? Nous essayerons de mesurer, au-delà de l'inévitable éloge de sa nouveauté que font ses auteurs, quelle est réellement la portée de cet outil dans le contexte d'une décentralisation préalablement présentée (*B - Le SCOT ou le renouveau de la planification*).

Mais le SCOT n'est pas un outil de politique publique « *sans contenu* » ; au contraire, sa naissance est précédée par une très forte rhétorique politique en faveur du renouvellement urbain et de la lutte contre l'étalement urbain. Alors que la loi d'orientation foncière de 1967 avait principalement cherché à faciliter l'extension urbaine, la loi Solidarité et renouvellement urbains est toute entière dirigée contre l'étalement urbain. Pourquoi assiste-t-on à une mutation dans l'appréhension de la ville ? Le SCOT est-il adapté pour répondre aux objectifs qui lui sont assignés ? (*C - Le SCOT pour la ville compacte*)

A – DES « TROIS LOIS » A « L'ACTE II »

Au cours des années 1990, de nombreuses voix s'élèvent pour critiquer les effets pervers de la « première décentralisation » des années 1982-1983. Si le principe en est rarement critiqué, nombreux sont ceux qui en apprécient peu les modalités d'application.

La décentralisation des années 1982-1983 a été mise en œuvre sans véritable opposition, parce que la décentralisation apparaissait alors comme « *une sorte de réceptacle commun des idées de modernisation, de protection des libertés et d'approfondissement démocratique*⁵² ». Pierre Rosanvallon remarque en effet que :

- l'idée de décentralisation est liée au thème de la modernisation de la gestion publique. C'est un thème typique des années 1960, dérivé de la sociologie des organisations et de la sociologie politique. Selon cette manière de voir, la décentralisation permettrait, en rapprochant l'administration de l'usager, de la moderniser afin qu'elle réponde mieux aux attentes des administrés ;
- la décentralisation est également présentée comme le moyen d'un bon approfondissement de l'idée démocratique. C'est un thème fortement développé à partir des années 1960, lorsque l'idée selon laquelle la représentation nuit à la démocratie directe et à la participation effective des citoyens conduit à imaginer des institutions nouvelles⁵³, plus proches des habitants ;
- enfin, la décentralisation répond à la préoccupation de trouver un nouvel équilibre entre les modalités d'expression de l'autorité publique et celles de la protection des libertés. C'est un thème classique qui est né sous le Second Empire. L'idée que la défense des libertés passe par la décentralisation est alors le grand thème du « *programme de Nancy* » présenté en 1865 par les Libéraux opposés à Napoléon III⁵⁴.

Or, au début des années 1980, le développement de ces thèmes coïncide avec un certain épuisement de l'affrontement idéologique dans la société française. La décentralisation apparaît

⁵² ROSANVALLON, Pierre, « Débat sur la décentralisation » avec MAZIERES, Jean-Arnaud, MOREAU, Jacqueline, *AJDA*, 1992, n° 1, p. 6

⁵³ Sur cette question de la démocratie représentative et de ses limites, voir également ROSANVALLON, Pierre, *La démocratie inachevée, histoire de la souveraineté du peuple en France*, Gallimard, 2000, 440 p.

⁵⁴ Les Libéraux sont influencés par les écrits d'Alexis de Tocqueville pour lequel « *les institutions communales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science* ». Les communes doivent bénéficier d'une grande autonomie parce qu'elles sont perçues par lui comme des écoles de responsabilité. Tocqueville établit un lien étroit entre liberté et responsabilité. MONCONDUIT, François, « Tocqueville : la décentralisation, un impératif démocratique » in SFEZ, Lucien (dir.), *L'objet local*, Coll. 10/18, 1977, pp. 28-36

alors comme le « mot-valise » qui « rassemble commodément, en une seule gerbe, ces différents thèmes de réforme, ces différentes aspirations, et qui les met en phase avec l'épuisement du capital de réforme que le socialisme peut proposer. Elle apparaît donc à la fois comme la réforme consensuelle et la réforme qui permettait de récupérer, sous un seul chapitre, un ensemble de nostalgies, de programmes et d'aspirations dans l'histoire longue de la politique française ⁵⁵ ».

Mais, dès le début des années 1990, ces différentes attentes liées à la décentralisation se trouvent déçues. Les espérances étaient peut-être trop grandes par rapport aux réalisations possibles et un certain nombre de pratiques est même allé à l'encontre des objectifs initiaux.

La démocratisation de la gestion publique n'est pas toujours entrée dans les faits. La décentralisation a entraîné une « *notabilisation* » des élus. De plus, l'enchevêtrement des compétences rend délicat l'exercice de contrôle des citoyens. Dès la loi du 6 février 1992 relative à l'Administration Territoriale de la République (ATR)⁵⁶, la question de l'approfondissement démocratique du fonctionnement des collectivités territoriales devient un leitmotiv législatif à travers des thèmes tels que celui de la démocratie participative, des référendums locaux, des conseils de quartiers etc. Dans le même temps, on note que l'exercice de la démocratie communale se réalise à une échelle peu pertinente par rapport aux principaux enjeux de développement et de solidarité qui se trouvent à l'échelle du « *bassin de vie* ».

L'efficacité de la gestion publique *via* la décentralisation est également une cause de déception. La hausse de la fiscalité locale s'explique par la fourniture de nouveaux services publics par les collectivités territoriales, mais également par un émiettement peu rationnel des centres de décision. Si de nombreux syndicats à vocation unique ou multiple permettent des économies d'échelle pour la gestion de certains services (l'assainissement, la gestion des déchets, les transports etc.), de nombreux auteurs soulignent que des économies pourraient être réalisées en regroupant les communes, notamment pour l'aménagement des zones d'activités, l'urbanisme, la politique sociale, la politique culturelle⁵⁷ etc. Ce risque avait été perçu, dès 1976, par un rapport réalisé sous la présidence d'Olivier Guichard, qui jugea la mise en place de l'intercommunalité comme un préalable indispensable à une vaste décentralisation d'ensemble⁵⁸.

⁵⁵ ROSANVALLON, Pierre, « Débat sur la décentralisation » avec MAZIERES, Jean-Arnaud, MOREAU, Jacqueline, *AJDA*, 1992, n° 1, p. 6

⁵⁶ La loi dite ATR prévoit notamment de revigorer la démocratie locale à travers les commissions extra-municipales, le référendum municipal et une plus grande lisibilité des mesures à objet budgétaire et financier.

⁵⁷ Voir par exemple MOULINIER, Pierre, *Les politiques publiques de la culture en France*, PUF, Coll. Que sais-je ?, 2001, 128 p.

⁵⁸ GUICHARD, Olivier, *Vivre ensemble*, Rapport pour la commission du développement des responsabilités locales, La documentation française, 1976, 431 p.

Ces analyses du fonctionnement de la décentralisation vont être développées tout au long des années 1990, tant dans des ouvrages savants que dans des rapports publics, et vont trouver une traduction législative d'ensemble au cours des années 1999-2000 avec les trois lois Voynet, Chevènement et SRU. Ces trois lois vont en effet proposer :

- la relance de l'intercommunalité pour faciliter la gestion urbaine, réduire la concurrence fiscale entre communes et favoriser une plus grande cohérence et plus de solidarité à l'échelle des bassins d'habitat ;
- une vie démocratique locale plus intense et plus riche, notamment en généralisant les procédures de participation et d'implication de la société civile.

L'acte II de la décentralisation propose lui de reconnaître le caractère décentralisé de la République, facilite l'innovation institutionnelle et organise un nouveau transfert de compétences aux collectivités locales.

Mais, après ces deux grandes étapes de décentralisation, les critiques adressées au cours des années 1990 à la décentralisation (déficit démocratique, émiettement des centres de décision) sont-elles devenues hors de propos ? Ces problèmes structurels ont-ils été surmontés ou s'expriment-ils d'une nouvelle manière ?

Nous verrons tout d'abord, pourquoi en 1999-2000, les trois lois ont été menées, parallèlement mais non conjointement. Logiques politiques et administratives expliquent cette absence d'une grande loi portant sur l'action publique locale au profit d'un éclatement législatif (*A-1 Trois lois, trois ministères*). Néanmoins, ces lois partagent un grand nombre d'orientations communes. La première de ces lois est la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire dite loi Voynet. Elle propose une nouvelle politique d'aménagement, non plus dirigée depuis Paris, mais animée par les territoires et soutenue par l'Etat sous la forme de contrats d'agglomération ou de contrats de pays. Cette loi marque donc un décentrement majeur par rapport au modèle gaullien des années 1960, souvent présenté comme un âge d'or de l'aménagement du territoire (*A-2 La loi Voynet ou l'aménagement des territoires*). Une quinzaine de jours après la promulgation de la loi Voynet, la loi sur le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale dite loi Chevènement est promulguée. Elle vise à résoudre un problème vieux de plus de deux siècles : rendre le pays gouvernable tout en conservant 36 000 communes. Pourquoi cette loi, après tant d'autres tentatives, est-elle parvenue à avoir le soutien presque unanime des Parlementaires ? (*A-3 La loi Chevènement ou le territoire enfin gouvernable ?*). La dernière loi du triptyque, la loi SRU vise à créer de nouveaux outils pour faciliter la gestion du

logement, des transports et de l'urbanisme (A-4 *La loi Solidarité et renouvellement urbains : quels principes pour un nouvel urbanisme ?*). L'ensemble de ces lois est retravaillé au cours des gouvernements Raffarin (A-5 *L'acte II de la décentralisation*). L'acte II de la décentralisation introduit-il une rupture forte dans la manière d'appréhender l'organisation territoriale de la République ?

A-1 Trois lois, trois ministères

A-1-a Une dynamique commune

Entre 1999 et 2000, sous le gouvernement dirigé par Lionel Jospin, trois lois importantes ont modifié le paysage administratif local : la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999, dite loi Voynet, la loi sur le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale du 12 juillet 1999 dite loi Chevènement et, un an et demi après, la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000. La loi Voynet transforme l'aménagement du territoire, en généralisant la procédure contractuelle pour inciter les acteurs locaux à se fédérer autour de projets de territoire. La loi Chevènement incite à la formation d'intercommunalités. La loi SRU, promu par le Ministre de l'Équipement Jean-Claude Gayssot, réforme les outils de planification urbaine.

Ces trois lois d'organisation de la décentralisation ont été faites en liaison les unes avec les autres. Ainsi, dans la présentation aux préfets de la loi sur l'intercommunalité, le Ministre de l'Intérieur, Jean-Pierre Chevènement, rappelle que dans le « *prolongement des lois de décentralisation, la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale est également le complément indispensable de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire n° 99-533 du 24 juin dernier. Elle fournit, en effet, les outils décentralisés nécessaires à la mise en œuvre, au plus près des territoires et, dans le respect de leur diversité, des principes d'équilibre, de solidarité, d'efficacité économique et de protection de l'environnement posés par cette loi comme à la réalisation des objectifs de contractualisation*⁵⁹ ».

⁵⁹ Jean-Pierre Chevènement, Présentation aux préfets de la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, in CODIRDU, CERTU, *Lois Voynet, Chevènement et SRU, un regard d'ensemble sur le nouveau cadre législatif d'organisation du territoire*, 2002, p. 161.

Cette complémentarité des trois lois a été perçue par l'ensemble des acteurs. La Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU) note que « *les trois nouvelles lois entendent répondre au décalage croissant que chacun peut constater entre, d'un côté, la complexité des problèmes de développement qui se posent dans les agglomérations, et, d'un autre côté, les outils techniques ou institutionnels proposés pour les résoudre* ⁶⁰ ».

Les responsables des diverses directions ministérielles concernées par cette réforme, au sein des ministères de l'Équipement, de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, de la Culture et de la Communication, de l'Intérieur, et de l'Agriculture et de la Forêt, mais aussi au sein de la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR) et de la Délégation Interministérielle à la Ville (DIV), ont pris en compte ces liens étroits entre les trois textes et se sont réunis au sein d'un Comité des Directeurs du Développement Urbain (CODIRDU). Jean Frébault, président de la section aménagement du Conseil général des Ponts et Chaussées et président du CODIRDU, souligne en effet qu'avec « *un cadre législatif renouvelé issu de trois lois récentes qui s'enchaînent [...], et un jeu d'acteurs qui se recompose sur le territoire ; nous assistons bien à un véritable renouveau des démarches territoriales dans notre pays* ⁶¹ ». En effet trois principes communs sont au cœur de ces démarches :

- le projet est un préalable indispensable à toute mise en œuvre des outils ;
- la cohérence entre les politiques sectorielles doit être respectée ;
- il faut penser et agir en fonction des échelles territoriales pertinentes.

De nombreux auteurs ⁶², analysant les objectifs de ces lois, en ont également mentionné la cohérence pour deux raisons principales :

- Elles redéfinissent les échelles territoriales en donnant une place centrale aux agglomérations. Le comité interministériel pour l'aménagement du territoire de décembre 1997 avait tracé la voie en mettant en lumière le rôle moteur des villes dans le développement et l'aménagement du territoire, et en se démarquant d'une approche qui oppose le rural et l'urbain ;

⁶⁰ FNAU, *Vers une approche renouvelée du développement territorial pour les agglomérations françaises, Les apports du nouveau contexte législatif*, septembre 2000, 80 p.

⁶¹ FREBAULT, Jean, « Un véritable renouveau des démarches territoriales » in CODIRDU, CERTU, *Lois Voynet, Chevènement et SRU, un regard d'ensemble sur le nouveau cadre législatif d'organisation du territoire*, 2002, p. 9

⁶² BEAUCIRE, Francis, « Quand trois lois de décentralisation conduisent, en toute bonne logique, au renforcement du rôle de l'État », in CERTU, CODIRDU, *Lois Voynet, Chevènement et SRU, un regard d'ensemble sur le nouveau cadre législatif d'organisation du territoire*, 2002, pp. 89-97. Voir également, GOZE, Maurice, « La loi SRU, composante de la réforme territoriale », in *Les débats sur la ville*, n° 4, Bordeaux, Ed. Confluence/Agence d'urbanisme Bordeaux Métropole Aquitaine, 2002, pp. 15-38

- Elles s'appuient sur la notion de développement durable. Toutefois, on notera que l'emploi de l'expression « *développement durable* » n'apparaît pas dans le texte relatif à l'intercommunalité, mais 10 fois dans les 209 articles de la loi Solidarité et renouvellement urbains et même 26 fois dans les 54 articles de la loi Voynet. Malgré ces différences – significatives des prises de position politiques de chacun des ministres concernés, comme de la culture des « *corps* » qui ont produit ces textes –, les trois lois mettent en avant la nécessité d'un aménagement plus harmonieux du territoire.

Toutefois, si la dynamique commune est constatée, certains ont regretté que cet ensemble législatif ne donnât pas naissance à une grande loi sur le développement local. Marcel Belliot, délégué général de la FNAU, souligne que « *pour toutes ces réformes, on peut regretter l'absence d'une loi-cadre pour définir l'action publique sur les territoires, pour créer un minimum de sens. On a révolutionné la France mais une grande loi aurait pu détailler le système des institutions, les compétences et les outils*⁶³ ».

Si les objectifs de ces trois lois sont cohérents, on ne peut en dire autant de leur mise en application. Quelques années après la mise en œuvre des trois lois, un rapport réalisé par le préfet Dominique Schmitt à la demande de la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL) du Ministère de l'Intérieur indique en effet : « *la difficulté de gérer le paquet législatif, le manque de lisibilité, la complexité de l'emboîtement des différentes procédures, ressortent de beaucoup de situations locales ... Il y a une forte attente de simplification et d'assouplissement des procédures, de suppression de rigidités considérées comme inutiles, de mises en avant de repères simples et très lisibles sur le sens à donner à l'action publique locale*⁶⁴ ».

Plusieurs raisons expliquent dès le début, le manque de lisibilité de cet ensemble de lois :

- l'absence de vision stratégique préalable par le Gouvernement comme par les différentes administrations ;
- les origines ministérielles différentes des trois textes qui se remarquent par des cultures et des modes singuliers d'approche ;
- la culture politique contrastée des ministres portant chacune des ces lois ;

⁶³ Entretien avec Marcel Belliot, le 10 juin 2004

⁶⁴ SCHMITT, Dominique, *Mise en cohérence des trois textes relatifs à l'intercommunalité, à l'aménagement du territoire, à la solidarité et au renouvellement urbains*, Ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, décembre 2002, p. 3

- les histoires différentes auxquelles se réfère chacune des lois : Dominique Voynet se réfère à l'âge d'or de l'aménagement du territoire des années 1960 pour mieux s'en écarter, Jean-Pierre Chevènement à l'histoire de la République et de sa structure administrative, Jean-Claude Gayssot aux grandes heures de la planification urbaine des années 1960 et 1970.

A-1-b L'absence de vision stratégique préalable

Il n'existait pas de vision stratégique préalable de la part du gouvernement dirigé par Lionel Jospin pour réformer l'action publique locale. Dans son discours de politique générale du 19 juin 1997, le Premier Ministre Lionel Jospin ne mentionne ni la nécessité de renforcer l'intercommunalité, ni la volonté de réformer les outils de la planification urbaine. Seule est mentionnée la perspective « *d'une révision de la loi sur l'aménagement et le développement du territoire afin que toutes les dimensions – écologiques, culturelles et économiques – du développement soient prises en compte dans les régions* »⁶⁵. Les mots « *intercommunalité* » ou « *urbain* » sont absents de ce discours comme du programme qu'il annonce.

Cela ne signifie pas que les trois lois ne soient pas nées de longues réflexions préalables. Au contraire, nous verrons que les rapports relatifs à l'évolution des structures administratives dans le cadre de l'après-décentralisation sont nombreux, provenant du Commissariat général au Plan, de l'association des maires de grandes villes de France ou des ministères eux-mêmes. Les rapports sur l'évolution souhaitable des politiques urbaines⁶⁶ ou d'aménagement du territoire sont également assez nombreux. Mais aucun n'embrasse, dans un même mouvement, l'ensemble des questions posées par les trois lois à savoir l'aménagement du territoire, l'intercommunalité et la planification urbaine.

Aussi, les trois lois de 1999 et 2000 sont-elles davantage liées à une convergence de nécessités sectorielles de réformes dans les différents ministères de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, de l'Équipement et de l'Intérieur, qu'elles ne sont le fruit d'une démarche préalable et globale de réflexion sur les nouveaux objectifs de l'action publique locale.

⁶⁵ Discours de politique générale du Premier Ministre Lionel Jospin, 19 juin 1997.

⁶⁶ On peut mentionner : LARCHER, Gérard, *La gestion des espaces périurbains*, rapport d'information n° 415, Sénat, mai 1998 ou encore SUEUR, Jean-Pierre, *Demain la ville*, rapport présenté à la ministre de l'emploi et de la solidarité, Paris, 1998, 391 p.

A-1-c Le législateur face aux logiques ministérielles

Chaque ministère a ses modes de fonctionnements, sa façon d'appréhender les problèmes et ses propres habitudes⁶⁷.

On sait, par exemple, que la culture du ministère de l'Environnement est très différente de celle du ministère de l'Intérieur. La loi Voynet ne parle pas de répartition des compétences ou d'organisation administrative, elle vise à favoriser la démocratie participative, selon une approche « *bottom up* », marquée par la confiance des écologistes dans l'expression locale. La loi sur l'intercommunalité a été préparée par la Direction Générale des Collectivités Locales, dont l'approche est beaucoup plus juridique et fiscale. A l'intérieur même de la loi Solidarité et renouvellement urbains, dont une des grandes ambitions est la cohérence des politiques publiques, on peut voir que chaque composante du ministère de l'Équipement a rédigé une partie de la loi, sans qu'il y ait eu forcément un dialogue entre chacune des directions de ce même ministère.

Le titre I de la loi « *renforcer la cohérence des politiques urbaines et territoriales* » correspond aux compétences de la direction en charge de l'urbanisme, le titre II « *conforter la politique de la ville* » correspond à la direction de logement principalement, le titre III « *mettre en œuvre une politique de déplacement au service du développement durable* » correspond à la direction des transports terrestres et le titre IV « *Assurer une offre d'habitat diversifiée et de qualité* » correspond aux missions de la direction du logement. Alors que le ministère avait été réorganisé en avril 1998 avec la création d'une nouvelle Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction (DGHUC) née de la fusion des directions de l'action foncière et de l'urbanisme d'une part, et de l'habitat et de la construction d'autre part, on remarque que l'urbanisme et le logement sont traités dans des chapitres différents, par des fonctionnaires différents. Et on pourrait ainsi décomposer l'ensemble des thèmes de la loi en autant de bureaux qui composent le ministère et mesurer le poids relatif qu'occupe chacun des bureaux au sein du ministère par le nombre de lignes du texte de loi à l'origine desquelles il se trouve.

⁶⁷ THOENIG, Jean-Claude, « Les grands corps », *Pouvoirs*, 1996, n° 79, pp. 107-120

A-1-d Trois origines politiques

Par ailleurs, outre ce cloisonnement administratif, il faut noter les origines politiques différentes des Ministres qui ont promu ces trois lois. Au sein de la coalition de gouvernement de la « *gauche plurielle* », Jean-Pierre Chevènement se rattache à la tendance « *républicaine et souverainiste* », tandis que Jean-Claude Gayssot a une tendance « *communiste et sociale* » et Dominique Voynet, « *écologiste et européenne* ». Le parcours des trois Ministres explique leur approche politique différente.

Jean-Pierre Chevènement, Ministre de l'Intérieur au moment du vote de la loi, est né en 1939. Ancien élève de l'École Nationale d'Administration, étudiant gaulliste "de gauche" sympathisant du club Patrie et Progrès de Philippe Rossillon, il adhère au Parti Socialiste SFIO en décembre 1964. Il est un des cofondateurs en janvier 1966 du Centre d'Études, de Recherches et d'Éducation Socialistes (CÉRÈS). Le CÉRÈS deviendra un des principaux courants du parti socialiste à partir du congrès d'Épinay en juin 1971 et sera remplacé le 14 avril 1986 par Socialisme et République. Jean-Pierre Chevènement est député de 1973 à 1997.

Jean-Pierre Chevènement a connu une longue carrière ministérielle. Ministre d'État, Ministre de la Recherche et de la Technologie, puis de la Recherche et de l'Industrie des deux premiers gouvernements de Pierre Mauroy (1981-1983), il refuse de participer au troisième gouvernement de Pierre Mauroy pour s'opposer au tournant « *de la rigueur* ». Il redevient néanmoins Ministre, en charge de l'Éducation nationale dans le gouvernement de Laurent Fabius (1984-1986). Durant le second septennat du président Mitterrand, il devient Ministre de la Défense des gouvernements de Michel Rocard (1988-1991). Il démissionne le 29 janvier 1991 pour s'opposer à la guerre contre l'Irak. Il quitte la direction du PS en juillet 1992 afin de faire campagne pour le « non » au traité de Maastricht. Il fonde le 30 août 1992 le Mouvement des Citoyens (présidé par Max Gallo). Puis il démissionne du PS et transforme le Mouvement des Citoyens (MDC) en parti politique, dont il devient président. Après les élections législatives de 1997, il devient Ministre de l'Intérieur du gouvernement de Lionel Jospin. Il est Ministre démissionnaire pour la troisième fois le 29 août 2000 pour s'opposer au projet de loi de Lionel Jospin sur la Corse. Jean-Pierre Chevènement se distingue donc dans la « *gauche plurielle* » par sa forte opposition à la politique économique menée par certains socialistes qu'il qualifie de « *libérale* » et par un attachement très fort à la République, dont il ne conçoit pas l'affirmation hors du cadre de la Nation. La loi sur l'intercommunalité porte cette marque d'une volonté d'une organisation plus rigoureuse de la République.

Jean-Claude Gayssot, alors Ministre de l'Équipement a un parcours très différent. Né le 6 septembre 1944 à Béziers, Jean-Claude Gayssot fut d'abord dessinateur industriel à la SNCF. En 1972, il devient responsable de l'union départementale CGT de la Lozère et membre du bureau fédéral du PCF. Appelé par le parti à Paris en 1976, il travaille à la section économique du PCF aux côtés de Charles Fiterman. Gravissant très rapidement les échelons, il est désigné secrétaire à l'organisation du parti, en 1985. Considéré comme le dauphin de Georges Marchais, avec Pierre Blotin, il se rallie pourtant immédiatement à Robert Hue lorsque celui-ci est élu secrétaire national du parti. Il est par ailleurs député de Seine-Saint-Denis de 1986 à 1997 et maire de Drancy depuis janvier 1997. Il est Ministre de l'Équipement de 1997 à 2002. Depuis 2004, il est conseiller régional de Languedoc-Roussillon.

Née le 4 novembre 1958 à Montbéliard, Dominique Voynet fut infirmière de nuit puis médecin anesthésiste à l'hôpital public de Dole. Adhérente CFDT, elle anima dans les années quatre-vingt une radio libre, Radio ondes rouges, et le FLAM, Front de lutte antimilitariste, avant de militer aux Amis de la Terre. Cofondatrice des Verts, elle organise le courant « *Verts pluriels* » qui ancre l'écologie à gauche et élimine Antoine Waechter. Députée européenne de 1989 à 1991, elle fut secrétaire du groupe écologiste au Parlement européen à partir de 1990. En 1996, elle impose une stratégie d'alliance électorale aux Verts et signe en définitive un accord avec le parti socialiste après avoir noué des contacts à l'extrême gauche. Elle est Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement de juin 1997 à juin 2001. Depuis 2004, elle est sénatrice de Seine-Saint-Denis.

Ces trois Ministres représentent donc trois tendances contrastées de la gauche plurielle. Dans *L'histoire des gauches en France* dirigé par Gilles Candar et Jean-Jacques Becker, sont distinguées 13 composantes du peuple de gauche au cours du XX^e siècle⁶⁸ : parmi celles-ci on peut remarquer que Dominique Voynet appartient aux « *écologistes et alternatifs* », Jean-Claude Gayssot aux « *communistes* » et Jean-Pierre Chevènement aux « *gaullistes de gauche* », puis aux « *socialistes* ».

⁶⁸ BECKER, Jean-Jacques, CANDAR, Gilles (dir.), *Histoire des gauches en France*, La découverte, 2005, Tome 2, 776 p. Sont présentés, dans une première partie, les treize familles qui composent « le peuple de gauche au XX^e siècle », les radicaux par Serge Bernstein, les socialistes par Frédéric Sawicki, les communistes par Bernard Pudal, les syndicalistes par Jeanne Siwek-Pouyedesseau, les coopérateurs par Alain Chatriot, Les ligues et associations par Emmanuel Naquet, les féministes par Florence Rochefort, la gauche de la gauche par Daniel Lindenberg, les anarchistes par Gaetano Manfredonia, les écologistes et alternatifs par Jean-Paul Deléage, les mendésistes par Vincent Duclert, la « deuxième gauche » par Vincent Duclert également et enfin les gaullistes de gauche par Yves Billard.

A-1-e Trois histoires différentes

Il faut également noter que les trois lois renvoient chacune à une histoire politique particulière de l'Etat et des administrations locales.

La loi Solidarité et renouvellement urbains renvoie à l'histoire des politiques urbaines et de la planification, notamment à l'histoire de la reconstruction et des « *heures glorieuses* » de la politique d'aménagement urbain volontariste mené au cours des années 1960 et 1970. C'est à cet urbanisme marqué par une grande confiance dans le fonctionnalisme, se traduisant notamment par un zonage strict des fonctions et par le goût du gigantisme que pense le Ministre Jean-Claude Gayssot : « *Les habitants de nos villes ne se reconnaissent plus dans la conception, pourtant à l'époque déterminante et positive, qui a fondé, forgé, modelé nos villes d'aujourd'hui. Nier les effets de la politique hardie de la reconstruction, les conséquences souvent heureuses de la planification urbaine serait une injure injustifiée aux générations qui nous ont précédés. Il n'empêche que cet effort de la collectivité nationale, dopé par une croissance que chacun prédisait durable, a engendré des effets pervers que nous ne pouvons ignorer et contre lesquels il nous faut impérativement agir*⁶⁹ ». La loi SRU a été conçue comme une réponse lointaine à la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967.

La loi Voynet se réfère à l'histoire de la politique d'aménagement du territoire mise en œuvre dans les années 1950 et marquée par la place centrale de la DATAR, créée en 1963 : « *Durant les « Trente glorieuses », l'Etat s'est donné plusieurs objectifs en matière d'aménagement du territoire : la construction de grandes infrastructures énergétiques et de transport réputées « structurantes » pour l'économie, la constitution de métropoles d'équilibre et de villes nouvelles, pour contrebalancer le poids de l'agglomération parisienne. La politique d'aménagement du territoire relevait alors d'une démarche centralisée, définie à Paris*⁷⁰ ».

Pour la loi sur l'intercommunalité, on se réfère à une autre histoire, celle des institutions républicaines : « *Anciennes paroisses, puisant leur permanence dans l'histoire, les communes s'inscrivent dans la tradition républicaine depuis 1884. C'est à travers elles d'abord que s'exerce la citoyenneté au quotidien. Elles sont " une école de la démocratie " et éduquent à la responsabilité. Si l'identité communale reste très forte, nos communes ont cependant su se regrouper, d'abord pour gérer des services spécialisés, ensuite pour orienter le*

⁶⁹ GAYSSOT, Jean-Claude, Présentation du projet de loi en conseil des ministères, 2 février 2000, in CODIRDU, CERTU, *Lois Voynet, Chevènement et SRU, un regard d'ensemble sur le nouveau cadre législatif d'organisation du territoire*, 2002, p. 175.

⁷⁰ VOYNET, Dominique, Déclaration introductive du gouvernement au débat sur l'aménagement du territoire, Sénat, 10 décembre 1998, in CERTU, CODIRDU, *opus cité*, p. 49

*développement local et maîtriser l'espace.*⁷¹». La loi sur l'intercommunalité renvoie donc à l'histoire de la construction de la République. En effet, c'est au moment de la Révolution française que le choix a été pris de conserver de nombreuses petites communes. Pendant la Révolution française, d'un côté Thouret, Sieyès et Condorcet, particulièrement visionnaires, arguant que la démocratie serait plus forte avec de « grandes » communes, demandent le découpage du territoire en 6000 communes. De l'autre côté, Mirabeau, pensant que le grand nombre de communes assoirait le pouvoir central, réclame la transformation de toutes les paroisses en communes. Précurseur de l'opposition entre Girondins et Jacobins, le débat à la Constituante tourna à l'avantage de Mirabeau et se conclut par une loi de 1789 qui instaure une municipalité dans chaque ville ou paroisse, avec réduction du nombre de 44 000 à 38 000. Très tôt, les limites de ce choix ont été perçues – tout comme la difficulté d'y remédier – puisqu'une loi de 1790 a cherché à favoriser la fusion des communes de moins de 250 habitants, elle n'eut pas plus de succès que la constitution de 1795 qui tenta d'imposer une municipalité de canton pour les communes de moins de 5000 habitants⁷². La loi Chevènement intervient donc après une très longue série de tentatives de réformes.

A-1-f Une vision différente de l'agglomération

Pour les multiples raisons évoquées ci-dessus, chacune des lois reste « *fidèle à la logique d'intervention du ministère qui l'a portée et chacune d'elles exprim[e] une vision particulière de ce qu'est une agglomération* »⁷³. En effet, alors que ces trois lois fondent juridiquement⁷⁴ et politiquement⁷⁵ la notion d'agglomération, elles en ont chacune une approche singulière.

La loi Chevènement a une vision essentiellement « *juridico-fiscale* » de l'agglomération. Elle veut donner à l'institution intercommunale centrale les moyens (compétences et ressources fiscales) qui lui permettront de mettre en place une stratégie intégrée de développement économique, social et urbain.

⁷¹ QUEYRANNE, Jean-Jack, secrétaire d'Etat à l'Outre-Mer, ministre de l'intérieur par intérim, projet de loi n° 1155 relatif à l'organisation urbaine et à la simplification de la coopération intercommunale, 28 octobre 1998, p. 3

⁷² ESTEBE, Philippe, KIRSZBAUM, Thomas, « L'intercommunalité, entre optimum territorial et pouvoir local, lecture de la littérature récente », in DGUHC, *Synthèse sur la connaissance des territoires urbains*, 1999, pp. 121-168

⁷³ FNAU, *Vers une approche renouvelée du développement territorial pour les agglomérations françaises, Les apports du nouveau contexte législatif*, septembre 2000, 80 p.

⁷⁴ MULLER-QUOY, Isabelle, « Le renouveau de la notion juridique d'agglomération », *AJDA*, n° 3, 2000, pp. 197-204.

⁷⁵ BARAIZE, François, NEGRIER, Emmanuel (ed.), *L'invention politique de l'agglomération*, L'Harmattan, Logiques politiques, 2001, 310 p.

La loi Voynet a une vision fédéraliste du développement de l'agglomération et elle propose de le penser à l'échelle de l'ensemble de son aire urbaine. Elle met en avant le projet de territoire, l'adhésion volontaire et le contrat.

La loi SRU envisage l'agglomération suivant des logiques d'équipements urbains dont l'échelle varie selon les domaines d'intervention. Pour la planification urbaine et le réseau routier, l'échelle est naturellement élargie à l'aire urbaine. Pour le logement social et les transports publics, une vision resserrée à l'agglomération s'impose plus souvent.

A-1-g Les méthodes d'analyse des textes

Comment analyser cette masse de documents, de textes juridiques plus ou moins solennels (lois, décrets, règlements, circulaires), cette foule de gloses, de discours justificatifs, de guides d'usage plus ou moins officiels qui accompagnent ces trois textes de lois ? Que faire de tous ces matériaux d'analyse, souvent redondants, comment les ordonner, les interpréter pour rendre compte de la logique propre de ce foisonnement et voir comment s'y inscrivent les impératifs extra-juridiques ? En effet, même si certains ont parfois tendance à considérer le droit positif comme une donnée naturelle, derrière le droit il y a une volonté politique, résultant elle-même du jeu complexe des impératifs contradictoires des multiples acteurs concernés par cette nouvelle étape de la décentralisation (les élus locaux et leurs multiples associations, les parlementaires, le gouvernement, les directions centrales des ministères, les « *experts* » etc.).

La lecture des textes juridiques est menée selon deux approches contrastées : une première qui ne verrait dans le droit aucune autre réalité que ses effets, et une deuxième, plus proprement juridique, qui serait un commentaire de la lettre de la loi. Une solution d'entre-deux pragmatique sera privilégiée.

S'il est indispensable de se demander si un texte est appliqué, il est néanmoins simpliste d'envisager les questions des rapports du droit et de la pratique sous ce seul angle. Il faut pour cela déchirer le « *voile mystique* » par lequel le droit masque la réalité sociale et d'abord sa propre réalité. Il faut décrypter le discours que tient le droit sur la société et sur lui-même, discours par lequel il donne en permanence la double illusion qu'il est totalement autonome et indépendant des rapports sociaux et qu'il constitue le principe actif de leur transformation.

Toutefois, s'il n'y a pas d'autonomie absolue du droit par rapport à la réalité sociale, il ne faut pas non plus voir uniquement dans le droit, l'expression juridique des rapports de force qui lui sont extérieurs. En effet, le droit est doté d'une autonomie relative. Cette autonomie relative implique

que le droit n'est pas la transcription synchrone des évolutions sociales, mais qu'y subsistent nécessairement des strates plus ou moins anciennes, où s'expriment les rapports sociaux du passé. A cette distorsion vers le passé se superpose d'autre part, très logiquement, une distorsion vers l'avenir, dans la mesure où les évolutions juridiques majeures sont souvent commandées, non par les formes courantes, banales, des rapports sociaux, mais par les formes émergentes et nouvelles dont les nouvelles dispositions juridiques ont justement pour but de hâter la naissance.

La présentation des textes de loi est donc décomposée en deux parties : une présentation factuelle et analytique de l'évolution juridique, puis une interprétation des textes dans une optique plus large et théorique. Les deux niveaux d'analyse sont ainsi présentés successivement. Les matériaux utilisés pour la partie d'analyse factuelle sont les textes mêmes de la loi et des documents préparatoires à leur publication, non des éléments de seconde main, pourtant nombreux. La partie interprétative, au contraire, se base sur des documents d'origine beaucoup plus variée (rapports publics, recherches universitaires) ainsi que sur des entretiens. Pour la loi Solidarité et renouvellement urbains, la présentation des points concernant le logement et l'urbanisme fait l'objet d'une analyse plus approfondie au sein de chapitres consacrés au schéma de cohérence territoriale et à l'analyse du modèle urbain promu par les trois lois.

A-2 La loi Voynet ou l'aménagement des territoires

Lors du comité interministériel d'aménagement du territoire du 15 décembre 1997, le gouvernement fixe sa ligne en matière d'aménagement du territoire : il s'agit principalement de revenir sur un certain nombre des mesures et d'orientations prises par la loi d'orientation pour l'aménagement du territoire du 4 février 1995 dite loi Pasqua. Pour Jean-Louis Guigou, délégué à la DATAR : « *la loi Pasqua, qui a été l'aboutissement d'un débat que je trouve personnellement exceptionnel, est difficile à mettre en œuvre dans la mesure où elle est à la fois trop rurale et trop centralisatrice* ⁷⁶ ».

⁷⁶ GUIGOU, Jean-Louis, Entretien, *Le Moniteur BTP*, n° 4919, 6 mars 1998, p. 30

La loi Pasqua pourrait marquer le « *chant du cygne* » d'une conception de l'aménagement du territoire qui donne la primauté à l'échelon national, pour son pilotage institutionnel, et aux équipements structurants comme moyens de mise en œuvre. A bien des égards, la loi Voynet peut apparaître comme une remise en cause de cette conception⁷⁷.

⁷⁷ Pour l'analyse de cette loi, les éléments suivants ont été consultés :

Le texte de la loi

Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, JO n° 148 du 29 juin 1999 page 9515.

Le projet de loi du gouvernement

Voynet, Dominique, *Projet de loi n° 1071 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire*, 29 juillet 1998, AN, 23 p.

Les rapports parlementaires rédigés pour cette loi

DURON, Philippe, *Rapport fait au nom de la commission de la production et des échanges du projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire*, 22 décembre 1998, tome I, 231 p. tome II, annexe, 152 p.

LARCHER, Gérard, BELOT, Claude, REVET, Charles, *Rapport n° 272 sur le projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire*, 18 mars 1999.

Les débats parlementaires

Discussion les 19, 20, 21, 26, 27 janvier, 2, 3 et 9 février 1999 et adoption, après déclaration d'urgence, le 9 février 1999 à l'Assemblée nationale

Discussion les 23, 24, 25 30, 31 mars, 6 avril 1999 et adoption le 6 avril 1999 au Sénat

Discussion sur le projet de loi, modifié par le Sénat, à partir du rapport de M. Philippe Duron, au nom de la commission de la production, n° 1562. Discussion les 5, 6 et 11 mai 1999 et adoption le 11 mai 1999 à l'Assemblée nationale.

Discussion du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, n° 347 (1998-1999) à partir du rapport de MM. Gérard Larcher, Claude Belot et Charles Revet, au nom de la commission spéciale, n° 373 (1998-1999). Discussion les 25, 26 mai 1999 et adoption le 26 mai 1999 au Sénat.

Discussion du projet de loi, modifié par le Sénat en nouvelle lecture, à partir du rapport de M. Philippe Duron, au nom de la commission de la production et des échanges, n°1648. Discussion les 15 et 16 juin 1999 et adoption, en lecture définitive, le 16 juin 1999 à l'Assemblée nationale.

A-3 Aménager la France en l'an 2000

Dominique Voynet définit trois principes directeurs à une politique d'aménagement du territoire :

- *« La politique d'aménagement du territoire ne se construit plus seulement dans le cadre hexagonal. Elle doit prendre pleinement en considération l'échelle européenne ».*

La Ministre s'inscrit dans le cadre du plan européen d'aménagement du territoire. Il s'agit de prendre une option très différente de celle de la loi Pasqua du 4 février 1995 qui ne mentionne que très rapidement l'échelle européenne.

- *« Avec la décentralisation, l'Etat n'est plus le seul acteur de l'aménagement du territoire, mais il reste un garant essentiel d'unité et de solidarité. ».*

Alors que la LOADT avait été perçue – souvent à juste titre – comme un retour de l'Etat dans le domaine de l'aménagement de l'espace pour corriger les travers de la décentralisation, la Ministre veut redéfinir le rôle de l'Etat dans le cadre de l'aménagement.

- *« Les Français souhaitent être davantage associés aux décisions qui les concernent et participer plus concrètement et de manière permanente à la construction de leur cadre de vie et de travail ».*

Alors que l'aménagement du territoire avait une image très « technocratique », notamment à cause des *missi dominici* de la DATAR qui dans les années 1960 ont pu réaménager des régions entières, s'exprime le vœu d'une réelle coproduction de l'aménagement entre les citoyens et l'administration.

Si l'on compare la loi Voynet à la loi Pasqua, de nombreuses différences apparaissent :

- la prise en compte de l'échelle européenne ;
- l'introduction de la thématique du développement durable ;
- la volonté de faire davantage reposer sur les collectivités locales la réalisation des objectifs de la politique d'aménagement du territoire.

L'échelle européenne

En termes d'échelle reconnue, nous l'avons souligné, l'échelle européenne apparaît fortement dans le cadre de la loi Voynet, alors qu'elle est presque absente de la loi Pasqua. La référence à l'espace européen figurait dans l'article 2 de la loi Pasqua à propos du schéma national auquel il était prescrit de « *tenir compte des solidarités ...européennes* » et dans quelques articles relatifs aux schémas sectoriels. La loi Voynet va beaucoup plus loin en inscrivant la politique nationale dans l'espace européen. Outre l'engagement différent de l'un et l'autre Ministre en faveur de la construction européenne, il convient également de prendre en compte les effets de contexte.

La cohésion territoriale, contrairement à la cohésion économique et sociale, n'est pas inscrite dans les principes constitutifs de l'Union européenne. L'introduction de ce principe dans le cadre du traité établissant une constitution pour l'Europe a été abandonnée par suite des référendums français et néerlandais des 29 mai et 1^{er} juin 2005. Les inspirateurs français de ce traité avaient insisté fortement pour l'intégration de cette notion de « *cohésion territoriale* » qui semblait un prolongement européen nécessaire à la politique nationale d'aménagement du territoire⁷⁸.

Néanmoins, l'Union européenne a développé de manière informelle une compétence en matière d'aménagement qui s'est notamment illustrée par l'élaboration du Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC). Le statut du SDEC selon la commission européenne, est un document dépourvu de valeur normative. Toutefois plusieurs Etats membres dont la France ont cherché à mettre en œuvre ses orientations. Une circulaire du 3 janvier 2000 indique ainsi aux préfets de région que « *les orientations du SDEC adoptées par les Ministres de l'Aménagement du territoire de l'Union européenne et la commission, doivent inspirer les stratégies territoriales [...], ce document constituant maintenant le cadre de référence européen pour les politiques d'aménagement du territoire ainsi que toutes les politiques sectorielles ayant un impact spatial* »⁷⁹.

Cette référence à l'espace européen dans la loi révèle une volonté politique, mais n'est pas dotée d'effets juridiques importants : « *en l'absence d'un document de nature communautaire auquel seraient reconnus des effets juridiques, et dans la mesure où l'expression qui figure dans la loi française ne se réfère*

⁷⁸ FALUDI, Andréas, "Territorial Cohesion: old (French) Wine in a New Bottle", *Urban Studies*, Vol. 41, n° 7, juin 2004, pp. 1349-1365

⁷⁹ Circulaire du 3 janvier 2000 du Ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement adressée au préfet de région, relative à la préparation des DOCUP objectif 2 pour la reconversion économique et sociale des régions en difficultés structurelles, citée par *La Gazette*, 18 juin 2001, p. 276.

formellement à aucun document communautaire, l'appréciation de la réalisation de cette intention est laissée aux autorités politiques françaises⁸⁰ ».

L'introduction du thème du développement durable

La présence de l'adjectif « *durable* » est la seule différence entre le nom officiel de la loi Voynet et celui de la loi Pasqua. Derrière ce simple ajout, c'est une nouvelle conception de l'aménagement qui cherche à s'affirmer. Comme le mentionne Philippe Duron, rapporteur du projet de loi à l'Assemblée Nationale : « *Cette stratégie de développement engendre une mutation de la gestion traditionnelle de l'environnement : il ne s'agit plus seulement de protéger les ressources naturelles et de lutter contre les pollutions et les nuisances, mais, par une approche dynamique, de prévenir ces dommages dès l'amont et de chercher à internaliser les coûts de lutte contre les pollutions et les nuisances, afin d'orienter les choix des acteurs vers les programmes les moins onéreux pour la collectivité⁸¹ ».*

Un aménagement du territoire plus décentralisé

Là encore, les différences sont manifestes entre la loi Voynet et la loi Pasqua. Dans le cadre de la loi Pasqua, c'est le rôle de l'Etat qui est mis en valeur, notamment à travers l'affectation d'aides prioritaires, par la possibilité qu'il a de choisir la localisation des administrations et des entreprises publiques qu'il contrôle. La loi Voynet, sans négliger ces leviers, propose une approche différente, autour de la notion de contrat avec les différents acteurs de l'aménagement (les collectivités territoriales, mais aussi la « *société civile* », c'est-à-dire les entreprises, les syndicats, les associations et les habitants). Alors que dans le cadre de la loi Pasqua, on peut parler d'une volonté d'un « *Etat aménageur* », avec la loi Voynet, il faudrait mieux évoquer l'idée d'un « *Etat partenaire* ».

Le délégué général à l'aménagement du territoire de l'époque, Jean-Louis Guigou, a exprimé une vision de l'aménagement du territoire, qui a fortement inspiré les auteurs de la loi Voynet⁸². Il s'écarte d'un schéma néo-jacobin – très proche de la loi Pasqua – dans lequel l'Etat aurait la prétention tutélaire « *d'incarner à lui seul l'intérêt général* ». Si ce scénario peut conduire à une certaine équité territoriale, par le renforcement des politiques compensatoires, « *il ne peut déboucher que sur un affaiblissement de la puissance et du rayonnement de la France* » par le recul de la construction européenne. Par ailleurs, il pourrait conforter le développement des réflexes d'assistanat. Pour

⁸⁰ MARCOU, Gérard, « La loi d'orientation du 25 juin 1999 pour l'aménagement et le développement durable du territoire », in *Annuaire français du droit de l'urbanisme et de l'habitat 2000*, Paris, Dalloz, 2000, p. 21

⁸¹ DURON, Philippe, *Rapport fait au nom de la commission de la production et des échanges du projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire*, 22 décembre 1998, tome I, p. 16

⁸² GUIGOU, Jean-Louis et PARTHENAY, Dominique « De la France éclatée à la France maillée : la nécessaire modernisation de nos cadres territoriaux d'action publique » in GUIGOU, Jean-Louis et alii, *L'aménagement du territoire*, Conseil d'analyse économique, La Documentation française, 2001, p. 24

éviter ces risques, le scénario privilégié est celui de l'approche polycentrique par grands bassins de territoire. Six grandes régions peuvent se dessiner au sein desquelles des réseaux de ville seraient appelés à se développer autour de centres dynamiques et compétitifs au niveau européen. Le rôle de l'Etat serait reconsidéré au « *profit de la régulation des conflits, de l'organisation des cadres territoriaux et de la prévention des risques* ». Dans cette nouvelle donne, le niveau régional serait le plus à même de valoriser les réseaux de croissance et de solidarité, rendant possible une différenciation des politiques publiques selon la diversité des territoires. L'organisation du territoire local devrait reposer sur des périmètres pertinents, « *expression d'indépendance quotidienne croissante fondée sur les nouvelles pratiques résidentielles et de mobilité* ».

A-3-a Des aides, des projets, des contrats

Pour comprendre l'architecture et le fonctionnement des multiples dispositions de la loi et sans entrer dans le détail des différents articles, on peut distinguer trois types d'outils, définis pour mener à bien les objectifs d'aménagement du territoire détaillés ci-dessus :

- l'affectation d'aides pour les zones prioritaires ;
- des documents de programmation et de prospective. Ce sont des outils assez « *traditionnels* » de l'action publique, mais ils sont rénovés, notamment en termes d'échelle et d'application sectorielle. Ces outils sont les schémas des services collectifs et les schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire ;
- l'établissement de contrats sur la base de projets émanant des acteurs locaux. Cette pratique n'est pas nouvelle ; elle est en pleine expansion dans l'administration. Ces contrats concernent des périmètres qui ne sont pas liés à des structures administratives mais qui représentent des « *bassins de vie* », les agglomérations et les pays.

Le maintien des zones prioritaires

Les zones prioritaires d'aménagement du territoire sont un instrument traditionnel de la politique d'aménagement du territoire depuis ses débuts : elles désignent les zones dans lesquelles l'Etat – éventuellement les collectivités locales (par des exonérations de taxe professionnelle) – applique des allègements fiscaux, des allègements de charges sociales, ou des taux de subventions plus élevés, afin de favoriser le développement économique et social.

La nouveauté avec la loi du 4 février 1995 résidait dans un ciblage plus précis des zones et une hiérarchisation de ces zones en fonction de leurs difficultés. Ce régime des zones prioritaires avait été complété par la loi n° 96-987 relative au pacte de relance pour la ville.

L'article 36 de la loi Voynet maintient la typologique de ces zones :

- Les zones d'aménagement du territoire ;
- Les territoires ruraux de développement prioritaire ;
- Les zones urbaines sensibles.

Les deux dernières catégories ont des régimes différenciés selon l'ampleur des difficultés.

La loi crée en outre un quatrième type de zones, les régions ultrapériphériques françaises.

De nouveaux documents de planification

La loi Voynet modifie les instruments nationaux de planification en matière d'aménagement du territoire. Le schéma national d'aménagement et de développement a été abandonné. Prévu par la loi de 1995, ce schéma devait établir les « *principes de localisation des grandes infrastructures ... et des services collectifs d'intérêt national* ». Il devait être présenté au Parlement un an après la publication de la loi. Il n'en a rien été. La DATAR avait pourtant élaboré un avant-projet, qui exploitait les réflexions du « *débat national pour l'aménagement du territoire* » organisé à l'automne 1993 et au début de 1994 et les travaux de prospective qu'elle avait menés. L'introduction de schémas de services collectifs à caractère national en lieu et place de ce schéma national ne constitue pas une modification substantielle dans la nature des instruments de planification spatiale, mais exprime une orientation nouvelle. Cette orientation nouvelle conduit à l'abandon d'une logique de l'offre au profit d'une logique d'accès aux services.

Les schémas de services collectifs

Les schémas de services collectifs (SSC) sont des documents de planification sectorielle à caractère national. Tels qu'ils sont définis par la loi, ils se rattachent à des compétences essentielles de l'Etat : leur contenu varie en fonction de leur objet, qui peut être plus ou moins affecté par le droit communautaire, mais qui peut aussi avoir des implications dans les compétences exercées par des collectivités locales. Bien que les schémas de services collectifs semblent voisins des schémas d'équipement pratiqués depuis longtemps, ils s'en distinguent par

leur contenu, qui met l'accent sur la notion de service rendu, et par la volonté du législateur de leur faire produire des effets de droit⁸³.

Les SSC sont prévus à l'article 2 de la loi. Ils sont destinés à mettre en œuvre les choix stratégiques énoncés par la loi au même article.

Ces SSC sont les suivants :

- le schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche ;
- le schéma des services collectifs culturels,
- le schéma des services collectifs sanitaires ;
- le schéma des services collectifs de l'information et de la communication ;
- les schémas multimodaux de services collectifs de transport de voyageurs et de transport de marchandises ;
- le schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux ;
- le schéma de services collectifs du sport.

Les schémas de services collectifs, selon les termes de l'exposé des motifs du projet de loi, « *partent des besoins de services et d'équipements, et non de l'offre ou de la seule demande exprimée* ». Le schéma de services collectifs est ainsi présenté comme l'alternative à une offre d'équipements indifférente aux besoins réels des territoires et des populations et comme l'alternative surtout à une logique « *équipementière* » de l'aménagement du territoire qui verrait la réalisation d'infrastructures lourdes comme le seul outil efficace d'une politique d'aménagement du territoire

Les schémas de services collectifs représentent donc une expérience tout à fait nouvelle. Si des schémas nationaux avaient déjà été réalisés, ils concernaient surtout les équipements – et notamment les infrastructures de transport. L'exercice a une toute autre ambition en ce qu'il englobe une part essentielle des politiques publiques de l'Etat, et ceci dans leurs aspects les plus divers.

⁸³ BROUANT, Jean-Philippe, JACQUOT, Henri, JEGOUZO, Yves (dir.), *Les schémas de services collectifs de la loi du 25 juin 1999 : renouveau de la planification de l'aménagement du territoire ?*, Cahiers du GRIDAUH, Série Aménagement du territoire, n° 7, décembre 2002, 137 p.

Les schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire

La loi Voynet réaffirme la nécessité de la planification d'échelle régionale.

La région est une institution récente en France, mais pour beaucoup, elle apparaît comme l'échelon adapté aux enjeux d'aménagement, notamment dans une perspective européenne dans laquelle l'échelle du département apparaît inadaptée⁸⁴. La région fut d'ailleurs créée pour les besoins de la planification et de l'aménagement du territoire. Plus précisément, si l'origine de la région est ancienne avec les régions « *Clémentel* » de 1917, elle découle plus directement d'un décret du 30 juin 1955 qui prévoyait l'élaboration de programmes d'action régionale destinés à compléter le plan national et de l'article 1^{er} d'un décret du 7 janvier 1959 qui disposait que « *les départements peuvent être groupés en circonscription pour la mise en œuvre de programmes d'action régionale et d'aménagement du territoire* ».

Avec les lois de décentralisation, la Région a été dotée de compétences en matière d'aménagement. Le législateur ne se borna pas à reconnaître la compétence de la région dans le domaine de l'aménagement du territoire, il affirma même un principe important, aujourd'hui bien fragile : celui de la priorité régionale dans l'aménagement du territoire. Ce principe est devenu fragile face à des collectivités bicentennaires – les départements – qui ont, elles aussi, profité de la décentralisation.

La loi du 29 juillet 1982 a instauré le plan de la Région comme pendant au plan de la Nation. En fait, peu de régions se sont pliées à l'exercice : « *Ce désintérêt paraît dû à des considérations politiques et idéologiques (rejet de la planification : c'est le cas de l'Auvergne), à une préférence pour une prospective moins contraignante (certains régions souhaitent simplement éclairer les choix de développement à long terme alors que d'autres comme Poitou-Charentes, envisagent de prolonger le travail de prospective par un plan) et au succès du contrat de plan, qui, pour nombre de régions, est un efficace substitut au plan*⁸⁵ ».

La loi du 4 février 1995 a voulu doter la région d'un outil de planification qui se distingue des outils de programmation financière et qui les encadre. Elle a donc créé le Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire (SRADT) qui « *fixe les orientations fondamentales à moyen terme du développement durable de la Région* ». Il constitue le plan de la Région qui, en vertu de l'article L. 4251-1 du Code général des collectivités territoriales, « *fixe les orientations mises en œuvre par la Région, soit directement, soit par voie contractuelle avec l'Etat, d'autres régions, les départements, les*

⁸⁴ NEGRIER, Emmanuel, JOUVE, Bernard (dir.), *Que gouvernent les régions d'Europe ?*, L'Harmattan, Logiques politiques, 1998, 336 p.

⁸⁵ MADIOT, Yves, *L'aménagement du territoire*, Armand Colin, Collection U, 3^{ème} édition, 1996, p. 62.

communes et leurs groupements, les entreprises publiques ou privées, les établissements publics ou tout autre personne morale ». Le contrat de plan Etat-Régions devait tenir compte des orientations du SRADT. Le schéma régional des transports créés par la loi d'orientation sur les transports intérieurs du 30 décembre 1982 était maintenu. La loi Voynet du 25 juin 1999 est allée au bout de la démarche d'intégration de la planification régionale. Elle a repris la démarche du SRADT et en a fait l'unique document de planification régionale, le SRADT « *intègre le plan régional des transports qui constitue un volet individualisé* ».

Selon la loi, le SRADT « *fixe les orientations fondamentales, à moyen terme, du développement durable du territoire régional. Il comprend un document d'analyse prospective et une charte régionale, assortie de documents cartographiques, qui exprime le projet d'aménagement et de développement durable du territoire régional* ». Le SRADT « *définit notamment les principaux objectifs relatifs à la localisation des grands équipements, des infrastructures et des services d'intérêt général qui doivent concourir au sein de la région au maintien d'une activité de service public dans les zones en difficulté ainsi qu'aux projets économiques porteurs d'investissement et d'emplois, au développement harmonieux des territoires urbains, périurbains et ruraux, à la réhabilitation des territoires dégradés et à la protection et à la mise en valeur de l'environnement, des sites, des paysages, et du patrimoine naturels et urbains en prenant en compte les dimensions interrégionale et transfrontalière* »

L'échelle régionale est ainsi nettement mise en avant. Un rapport ayant fortement influencé la loi Voynet était intitulé « *Plus de région et mieux d'Etat* ⁸⁶ ». Toutefois, sans changer l'architecture institutionnelle de la décentralisation qui fait, structurellement, de la Région un acteur faible dans l'aménagement du territoire, quels peuvent être la réalité et les effets de ce schéma ?

La politique contractuelle

Une des grandes ambitions de la loi Voynet est de rénover la politique d'aménagement du territoire en basant les contrats de plan Etat-Régions sur des vrais projets régionaux (les SRADT) comprenant des volets territoriaux avec des projets élaborés aux échelles des pays et des agglomérations.

Les pays

Les pays ont été créés officiellement par la loi Pasqua⁸⁷. La loi prévoyait, de manière expérimentale, que certains pays puissent élaborer des projets susceptibles de faire l'objet d'un

⁸⁶ CHEREQUE, Jacques, *Plus de région et mieux d'Etat, la prochaine génération des contrats de projets Etat-Régions (2000-2006)*, Rapport au ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, 1998, 88 p.

⁸⁷ L'apologie de cette création a été réalisée par un de ses principaux concepteurs, le préfet Leurquin, dans LEURQUIN, Bernard, *La France et la politique des pays*, Paris, Syros, 1997, 300 p.

contrat. La loi Voynet reprend donc cet outil, mais le généralise et, surtout, fait du pays un support privilégié pour l'élaboration de contrats dans le cadre du plan Etat-Région.

L'article 26 de la LOADDT stipule ainsi que : *«Lorsqu'un territoire présente une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale, il peut être reconnu à l'initiative de communes ou de leurs groupements comme ayant vocation à former un pays»*.

Le pays naît de l'initiative locale. Toutefois, le texte prévoit une procédure pour que l'avis de l'ensemble des partenaires soit entendu. En effet, les périmètres d'étude du pays sont arrêtés par les préfets de région mais ces arrêtés interviennent après avis conforme de la ou des conférences régionales de l'aménagement et du développement du territoire (CRADT) intéressées et après avis de la ou des commissions départementales de coopération intercommunale compétentes, ainsi que de l'avis du préfet de département. Pour Dominique Voynet, le regard de la région *via* la CRADT, et non seulement du département, est nécessaire pour éviter les pays *« qu'on peut qualifier de pays d'opportunité, opportunité politique ou financière⁸⁸ »*.

Les pays, avant d'être un objet de la politique d'aménagement du territoire, sont nés véritablement d'initiatives locales pour développer des territoires ruraux ou en crise, en associant l'ensemble des acteurs (élus, représentants d'associations, chefs d'entreprises, syndicalistes etc.) pour promouvoir des projets de développement. Des initiatives locales ont fortement marqué le législateur, par exemple la pratique du Val de Lorraine où a été mise en place, à l'initiative de Jacques Chérèque⁸⁹, en 1989, soit trois ans après la fermeture des aciéries de Pompey, une association de développement des vallées de la Meuse et de la Moselle. Cette association qui comprenait des chefs d'entreprises, des représentants d'associations et de syndicats ainsi que des élus, préfigurait le pays⁹⁰.

Lors du débat au Sénat, une peur de la disparition du département se manifeste. Ainsi Gérard Le Cam, du Groupe Communiste, Républicain et Citoyen note : *« Il ne peut exister, en tout état de cause, de structuration du pays qui viendrait ou concurrencer les compétences propres aux communes et aux départements ou s'y substituer, auquel cas le pays serait annonciateur d'un profond remodelage des régions effaçant, à terme, les frontières administratives, notamment celles du département, puisqu'un même pays peut se trouver à cheval sur deux, voire trois départements, et parfois plusieurs régions. [...] On voit se dessiner un axe pays-agglomération-*

⁸⁸ Sénat, séance du 25 mars 1999.

⁸⁹ Jacques Chérèque, sidérurgiste lorrain, a été n° 2 de la CFDT. Il a été ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux reconversions industrielles de 1988 à 1991. Il a été chargé de rédiger un rapport sur l'aménagement en 1998, *Plus de région et mieux d'Etat, la prochaine génération des contrats de projets Etat-Régions (2000-2006)*.

⁹⁰ De nombreux récits de ces initiatives pionnières, notamment en Bretagne, peuvent être consultés dans APFP, ADCF, UNADEL, *Actes des Etats généraux des pays de Caen*, 29-30 juin 2005, 150 p.

région, sur lequel les institutions traditionnelles se retrouveraient, en quelque sorte, court-circuitées et mises hors jeu. Une telle dérive existe, malgré, je le pense, les précautions que nous pourrions prendre pour alléger et assouplir les contours du pays ou pour assurer un cadre départemental de la reconnaissance ou de la constatation du pays. [...] C'est pourquoi, c'est bien le moins, nous proposerons d'associer le département à la négociation de ce contrat particulier⁹¹. »

A l'inverse, certains parlementaires ne manquaient pas de souligner – comme un espoir – la disparition possible du département : *« Si nous réussissons le pari de faire vivre ces pays en les enracinant dans le terrain, dans quelques années, peut-être, une autre génération de parlementaires enregistrera les conséquences de ce choix et décidera la disparition des structures d'administration locale devenues inutiles, archaïques, coûteuses, souvent antidémocratiques et évoluant hors du contrôle de la population [...] je veux bien sûr parler des Conseils Généraux. (Sourires.) »⁹².*

De toute évidence, ce débat transcende largement les clivages politiques comme le reconnaît le député centriste Maurice Leroy : *« Nous n'avons pas, en l'occurrence - ce qui est rare dans cette enceinte - une opposition entre gauche et droite. Si nous sommes honnêtes intellectuellement, nous devons tous admettre que la préparation de cette discussion n'a pas été triste dans nos groupes et dans nos formations politiques [...] Selon que l'on est dans une zone de montagne, dans une zone urbaine ou en milieu rural, on n'a pas du tout les mêmes conceptions en la matière. Il y a donc certainement eu du sport dans nos discussions internes... »⁹³.* Maurice Leroy souligne qu'une des grandes difficultés des réformes territoriales est que les parlementaires sont bien souvent également des élus locaux. Au premier janvier 2007, par exemple, seuls 68 députés – sur un total de 577 – et seuls 68 sénateurs – sur un total de 331 sénateurs – n'exercent aucun autre mandat électif⁹⁴. Les parlementaires raisonnent donc bien souvent sur la façon de défendre la ou les institutions locales dont ils sont élus plutôt que sur la manière adéquate et rationnelle de réformer les institutions.

L'agglomération

La notion d'agglomération était présente dans le droit positif – notamment dans le Code de la route – mais n'était pas précisément définie dans le droit de l'urbanisme et de l'aménagement, même si elle était mentionnée, mais sans définition, dans la loi d'orientation pour la ville de 1991. La loi Voynet – quelques semaines avant la loi Chevènement – donne une définition assez précise de l'agglomération. L'article 26 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement

⁹¹ Sénat, séance du 25 mars 1999.

⁹² Arnaud Montebourg, député socialiste de Haute-Saône, 2 février 1999, Assemblée nationale, Débat, p. 791.

⁹³ Maurice Leroy, 2 février 1999, Assemblée nationale, 3^{ème} séance du 2 février 1999, débat, p. 796.

⁹⁴ Chiffres cités par ROGER, Patrick, « Cumul des mandats, l'exception française », *Le Monde*, Jeudi 22 février 2007, pp. 22-23

durable du territoire indique que, « *dans une aire urbaine comptant au moins 50 000 habitants et dont une ou plusieurs communes centres comptent plus de 15 000 habitants, le ou les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique, s'il en existe, et les communes de l'aire urbaine qui ne sont pas membres de ces établissements publics mais souhaitent s'associer au projet élaborent un projet d'agglomération* ».

La création « *institutionnelle* » de la notion d'agglomération marque la reconnaissance par le législateur du fait urbain. En effet, l'agglomération apparaît être le pendant, en zone urbaine, du « *pays* » en zone rurale. L'une des idées maîtresses de la loi est qu'il faut dépasser le clivage entre zones rurales et zones urbaines et qu'il convient d'ordonner le développement du territoire à partir des pôles urbains. Le rapporteur du projet de loi à l'Assemblée nationale, Philippe Duron note ce rôle premier des agglomérations « *qui sont le lieu où se crée l'essentiel des phénomènes de pauvreté et d'exclusion. Les villes constituent donc le lieu du défi social* »⁹⁵. Si cette assertion paraît presque évidente, il faut souligner combien elle va à l'encontre d'une tradition anti-urbaine de certains promoteurs des politiques d'aménagement du territoire⁹⁶ ou, tout au moins, à l'encontre d'une approche essentiellement ruraliste de l'aménagement du territoire.

Un projet

Dans leur processus de formation, le pays et l'agglomération sont voisins. Ils reposent sur l'idée de projet. Ainsi l'article 26 de la loi Voynet prévoit que, dans le cadre d'une agglomération, « *le ou les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique, s'il en existe, et les communes de l'aire urbaine qui ne sont pas membres de ces établissements publics, mais souhaitent s'associer au projet, élaborent un projet d'agglomération. Ce projet détermine, d'une part, les orientations que se fixe l'agglomération en matière de développement économique et de cohésion sociale, d'aménagement et d'urbanisme, de transport et de logement, de politique de la ville, de politique de l'environnement et de gestion des ressources selon les recommandations inscrites dans les agendas 21 locaux* »⁹⁷ du programme « *Actions 21* » qui sont la traduction locale des engagements internationaux finalisés lors du sommet de Rio de Janeiro des 1er-15 juin 1992 et, d'autre part, les mesures permettant de mettre en oeuvre ces orientations ».

⁹⁵ DURON, Philippe, *Rapport fait au nom de la commission de la production et des échanges du projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire*, 22 décembre 1998, tome I, p. 35

⁹⁶ MARCHAND, Bernard, « La haine de la ville : Paris et le désert français de Jean-François Gravier », *L'information géographique*, n° 3, 2001, pp. 234-253.

⁹⁷ L'agenda 21 local est issu du Sommet de la Terre (Rio, 1992) et de son programme d'action pour le XXI^e siècle, l'Agenda 21, pour lutter contre la dégradation de la planète, la pauvreté et les inégalités. L'agenda 21 local est un projet de développement durable, conçu à l'échelle d'un territoire. Ce projet vise à répondre aux besoins de toute la population, avec le souci de préserver l'environnement, d'assurer l'accès de tous aux services essentiels, de développer des activités économiques soutenables. Impulsé par l' élu, il est élaboré et mis en œuvre en concertation avec les habitants, les associations, les entreprises, l'Etat local, les réseaux de l'éducation et de la recherche...

La notion de projet repose aussi sur la concertation, l'élaboration négociée et non imposée par le haut, en d'autres termes sur le renforcement de la démocratie locale participative. A cet effet, la loi institue, sur le modèle du dispositif proposé pour le pays, un conseil de développement. Ce conseil est créé après délibérations concordantes des communes et des groupements concernés en vue d'y associer le plus possible les citoyens. Dans cette instance nouvelle de représentation de la société civile, siègent des représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs. Ce conseil est consulté sur l'élaboration du projet d'agglomération et peut l'être sur toute question concernant l'agglomération, notamment sur son aménagement et sur son développement.

Le Sénat s'est fortement opposé à la mise en place de ces conseils de développement. Le rapporteur du projet de loi, Gérard Larcher, se prononce contre l'institution de cette structure *« qui ne paraît pas conciliable avec la volonté affichée de ne pas faire du pays une nouvelle structure se superposant aux structures existantes »*⁹⁸. Jean-Pierre Raffarin, alors sénateur, note : *« Je vous assure que, quand vous créez des conseils de développement, vous « notabilisez » la concertation, vous installez un certain nombre de personnes dans des positions institutionnelles de concertation et vous asphyxiez la vraie concertation. Une fois installés dans des processus de concertation, ces gens n'y participent plus avec la même fraîcheur : vous avez des notables de plus ! Ils n'ont plus ce contact direct qu'on a quand on se rend dans les quartiers, dans les communes, quand on assiste à des réunions publiques. Vous créez des écrans qui, à un moment ou à un autre, sont noyautés, qui détournent la vraie démocratie parce qu'ils s'installent dans une situation et qu'ils perdent toute ouverture »*⁹⁹.

Un contrat

L'objectif ultime de la démarche de projet est la signature des contrats d'agglomération et de pays, dont les projets ne sont que le prélude. Le contrat d'agglomération a pour objet de *« traiter dans un même cadre l'ensemble des domaines qui concourent à l'aménagement et au développement des agglomérations dans une optique durable et solidaire, conformément aux orientations nationales »*. Son ambition est donc très large. Comme le signalait Philippe Duron : *« Dans l'optique de ces futurs contrats d'agglomération, l'Etat poursuit quatre objectifs principaux : le partage des ressources fiscales liées aux activités économiques et une meilleure répartition des charges de centralité ; la maîtrise de l'étalement urbain et la réduction des différentes formes de spécialisation fonctionnelle au sein du territoire de l'agglomération ; l'organisation de la mixité sociale et*

⁹⁸ LARCHER, Gérard, BELOT, Claude, REVET, Charles, *Rapport n° 272 pour la commission spéciale, projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire*, 18 mars 1999.

⁹⁹ Jean-Pierre Raffarin, Sénat, séance du 25 avril 1999.

urbaine ; la rationalisation de son intervention dans le secteur urbain et la recherche d'une plus grande cohérence de ses politiques¹⁰⁰ ».

L'article 26 de la loi Voynet précise ainsi que « *pour conclure un contrat particulier en application du ou des contrats de plan Etat-régions, les agglomérations devront s'être constituées en établissement public de coopération intercommunale à taxe professionnelle unique d'au moins 50 000 habitants et comprenant une ou plusieurs communes-centres de plus de 15 000 habitants* ». A l'échéance du premier contrat, seul cet établissement sera habilité à le renouveler. Cette disposition est un élément essentiel de continuité entre cette loi et la loi Chevènement.

L'agglomération est également le cadre des futurs contrats de ville que la loi Voynet dans son article 27 entend relancer : « *En application des contrats de plan Etat-Régions, l'Etat et la région peuvent conclure avec les communes ou les groupements de communes un contrat de ville auquel le département peut être associé pour ce qui concerne ses compétences et par lequel les contractants s'engagent à mettre en oeuvre de façon concertée des politiques de développement solidaire et de requalification urbaine. Les contrats de ville peuvent être conclus dans le cadre des agglomérations ou des pays. Dans ce cas, ils constituent le volet « cohésion sociale et territoriale » des contrats particuliers prévus aux articles 25 et 26.* »

Les contrats de ville sont définis comme des contrats particuliers précisant les contrats de plan. Ils sont destinés à être la procédure unique de conclusion de contrat de la politique de la ville. Or, la zone que concernent ces contrats peut être soit la ville, soit l'agglomération. Ainsi les contrats de ville en agglomération devront s'intégrer aux futurs contrats d'agglomération lorsque ces derniers seront conclus. L'articulation entre les deux dispositifs est explicitement prévue par la circulaire du Premier Ministre du 31 décembre 1998 relative aux contrats de ville 2000-2006, selon laquelle le contrat de ville peut ainsi constituer l'axe de cohésion sociale et territoriale négocié par anticipation des futurs contrats d'agglomération.

C'est donc une nouvelle architecture des contrats de plan Etat-Régions, colonne vertébrale de la planification décentralisée, qui est proposée pour cette cinquième génération des outils contractuels (période 2000-2006). La principale difficulté est bien évidemment celle de la nécessaire coordination de l'ensemble de ces instruments. C'est ce risque que le Sénat soulignait en souhaitant renforcer le rôle des départements et des régions et en précisant que ces collectivités devaient pouvoir être associées à l'élaboration du projet d'agglomération, ce qui n'a pas été finalement retenu. L'absence du département a notamment été débattue. Christian Estrosi soulignait que le pays pourra prendre : « *directement sa « part de gâteau » dans le contrat avec l'Etat et*

¹⁰⁰ DURON, Philippe, *Rapport ... opus cité*, 22 décembre 1998, tome I, p. 45

squeezer un peu les régions et complètement les départements. C'est-à-dire que vous entamez là un véritable débat sur la survie des Conseils Généraux [...] ; alors que le Conseil Général, qu'on le veuille ou non, sera à la table des négociations du contrat de plan, notamment pour les infrastructures routières, qui est le grand volet, mais aussi pour certaines actions sociales, culturelles. Dès lors, nous aurons des négociations désordonnées, des acteurs confrontés à des incompréhensions multiples, donc un aménagement, un développement du territoire désordonnés¹⁰¹ ».

Avec la loi Voynet, les collectivités locales doivent faire face à des acteurs nouveaux, le pays et l'agglomération, qui ne bénéficient que d'une faible identification. C'est pourtant à ces acteurs qu'il convient d'opérer la jonction entre les logiques descendantes affirmées par l'Etat (rééquilibrer le territoire) et les logiques ascendantes (les projets des territoires) à travers les contrats.

A-3-b Une nouvelle grammaire du développement

La loi Voynet définit une politique d'aménagement qui apparaît principalement comme « *procédurale* ». Les politiques procédurales opèrent « *par la mise en place territoriale d'instruments de connaissance, de délibération et de décision peu finalisés a priori* ¹⁰² ». Ces politiques constituent un type particulier de politiques qui n'énonce pas directement des règles ou des normes à appliquer dans l'action mais des règles sur des règles. La loi Voynet donne moins les solutions du problème que des cadres et des lieux pour définir à la fois ce qui fait problème et la solution à apporter : les logiques de *projet*, de *partenariat* et de *participation* constituent autant de ressources cognitives fournies aux acteurs afin de construire l'action publique et ses finalités. Mais quels sont les présupposés de cette méthode ? A partir de la grille de lecture proposée par Luc Boltanski et Laurent Thévenot, Sébastien Segas¹⁰³ en a montré les implications et la résonance avec les pratiques développées pour le *management* des entreprises.

¹⁰¹ Christian Estrosi, député des Alpes-Maritimes, 3^{ème} séance du mardi 2 février 1999.

¹⁰² LASCOUMES, Pierre Le BOURHIS, Jean-Pierre, « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », in *Politix*, 42, 1998, p. 39.

¹⁰³ SEGAS, Sébastien, *La grammaire du territoire : action publique de développement et lutte politique dans les pays*, Université Montesquieu, Bordeaux IV, Thèse de science politique, 17 décembre 2004, 495 p. + annexes.

La grille de lecture de Boltanski et de Thévenot **appliquée aux pays**

Sébastien Segas a appliqué sur le corpus de différents manuels consacrés au pays, la grille de lecture proposée par Luc Boltanski et Laurent Thévenot dans *De la justification*¹⁰⁴. Cette grille de lecture fournit un modèle commun applicable à tout système normatif qui, au nom de la poursuite d'un bien commun, fait peser un certain nombre de contraintes sur la mise en forme d'une action pour qu'elle apparaisse comme légitime. Chacun de ces systèmes, nous disent en substance L. Boltanski et L. Thévenot, repose sur une série de classifications et de catégories qui exposent la structure formelle des relations sociales légitimes : chaque grammaire offre ainsi des répertoires de rôles (« *le répertoire des sujets* »), de dispositifs (le « *répertoire des objets et des dispositifs* ») et *in fine* d'actions et de relations (« *les relations naturelles entre les êtres* »). Ces relations sont hiérarchisées en fonction de leur contribution au bien commun, mesurée à l'aide d'un « *principe supérieur commun* ». Chaque grammaire identifie donc des « *grands* » et des « *petits* », la légitimité des « *grands* » venant précisément de leur capacité à faire des sacrifices (« *formules d'investissement* ») pour contribuer au bonheur des petits (« *rapport de grandeur* »). Ces grammaires définissent également un modèle idéal de cité (« *la figure harmonieuse de l'ordre naturel* ») ainsi qu'un type de dépérissement de la cité (« *la déchéance de la cité* »). Enfin, l'ensemble de cette structure formelle de relation est légitimé par un principe dont le fondement est en dehors du champ de ce qui est déterminé socialement. En effet, ces grammaires ne se présentent pas comme de simples conventions sociales, que la volonté des hommes pourrait réformer ou abolir, mais comme des principes naturels. Ainsi, chaque grammaire sociale s'appuie sur une définition de l'homme qui met en avant une ou plusieurs capacités « *naturelles* » : la convention que constitue le principe supérieur commun est fondée par référence ou par analogie à une nature humaine (« *la dignité des personnes* »).

Dans la grammaire du développement que Sébastien Segas a analysée à partir d'une dizaine d'ouvrages et de guides méthodologiques édités par la DATAR et autres structures d'animation du développement local, le principe supérieur commun qui permet de juger et de comparer les actes, les hommes et leurs actions selon leur contribution au *Bien commun* est l'animation, c'est à dire la capacité à susciter la participation et le débat autour d'un projet transversal sur un territoire (un pays, un quartier, une communauté de communes ...). Ce principe permet en particulier d'établir une hiérarchie ou un ordre entre les personnes : le *grand* se caractérise ici par sa capacité à

¹⁰⁴ BOLTANSKI, Luc, THEVENOT, Laurent, *De la justification, les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991, 471 p.

s'engager dans une démarche de projet où il implique des partenaires entre lesquels il crée des échanges, le *grand* fait le pont entre des zones de compétences, des intérêts et des valeurs hétérogènes, sur le territoire et en dehors de celui-ci, il est curieux, ouvert aux autres et au changement, ce qui implique qu'il doit renoncer à toute forme de conviction définitivement ancrée ainsi qu'à l'exercice de l'autorité. *A contrario* est *petit*, dans cette grammaire, celui qui reste passif, refuse le débat ou manque d'ouverture, de tolérance pour les idées et les intérêts des autres. Cependant le *grand* contribue au bien commun et à l'élévation des petits en intégrant les plus petits que lui dans le dialogue partenarial, en les écoutant, en les faisant participer à l'élaboration du projet (« *rapport de grandeur* »). De fait, un homme, un groupe n'existe que dans la mesure où il est associé au partenariat, reconnu comme partenaire.

Dans cette grammaire, les rapports légitimes entre les êtres s'inscrivent dans une logique réticulaire de partenariat : il s'agit d'établir des relations de confiance, de coordonner des compétences, de construire un consensus pour agir ensemble. La grammaire dessine également un répertoire des partenaires engagés dans la réflexion sur le projet, qui inclut à la fois des animateurs professionnels (tels les animateurs de pays), des experts, des élus locaux, ainsi que des forces vives.

A ce *répertoire des sujets*, s'ajoute un *répertoire d'objets et de dispositifs* qui encadrent le débat tels les conseils de développement, les conseils de quartiers ou encore qui signifient l'engagement réciproque des partenaires tels les chartes et autres contrats.

Cependant quelle que soit la qualité des dispositifs, le partenariat est toujours menacé, dans cette grammaire par tout ce qui pourrait le rigidifier (le repli sur soi, communautaire ou identitaire, l'entrée dans une logique de gestion plutôt que de projet) empêchant l'intégration de nouvelles informations et de nouveaux partenaires (« *déchéance de la cité* »).

Enfin, la grammaire du développement appuie son universalité ou sa généralité sur une définition de la nature humaine : l'homme y est présenté comme un être naturellement tourné vers l'interaction, la découverte de soi dans le dialogue avec les autres.

Sébastien Segas remarque que la « *grammaire du développement* » se réfère à une nouvelle cité en formation que l'on peut définir à partir de la lecture de textes de gestion des entreprises des années 1980 et 1990. Cette cité est analysée dans l'ouvrage *Le nouvel esprit du capitalisme* de Luc Boltanski et Eve Chiapello¹⁰⁵. Cette cité baptisée « *cité par projet* » promeut l'activité de médiation mise en œuvre dans la formation, l'entretien et le développement des réseaux, en lui donnant une valeur propre, indépendante des finalités poursuivies ou des qualités des choses ou des individus entre lesquels la médiation s'effectue.

La valeur de référence (le *principe supérieur commun*) qui permet de mesurer la grandeur des personnes et des choses est l'activité, qui ne se confond pas avec le travail salarié. En fait « *l'activité vise à générer des projets ou à s'intégrer à des projets initiés par d'autres. Mais le projet n'ayant pas d'existence en dehors de la rencontre (puisque n'étant pas inscrit une fois pour toutes dans une institution ou dans un environnement, il se présente en action à faire, et non sous la forme de ce qui serait déjà là), l'activité par excellence consiste à s'insérer dans des réseaux et à les explorer pour rompre son isolement et avoir des chances de rencontrer des personnes ou de frayer avec des choses dont le rapprochement est susceptible d'engendrer un projet*¹⁰⁶ »

Le *grand* dans la logique de la cité n'est pas seulement celui qui excelle à mettre en valeur les ressources spécifiques attachées à un monde, mais aussi celui qui aide tous les talents à se mettre au service du bien commun. C'est dire que, dans la cité par projets, le *grand* n'est pas seulement celui qui sait s'engager, mais aussi celui qui est capable d'inciter les autres à s'engager et à participer au projet, de rendre désirable le fait de le suivre¹⁰⁷.

L'accès à l'état de *grand* (*formule d'investissement*) implique le renoncement au pouvoir sur les autres que peuvent donner une position dans une hiérarchie ou un statut. En effet, le *grand* ne dirige pas les autres, il les écoute et s'adapte à eux.

Le *petit* est celui qui ne sait pas s'adapter. Cependant nul n'est condamné *a priori* à la bassesse, tous les êtres sont animés par le désir, inscrit dans la nature humaine, de se lier, de s'associer à d'autres. Les *sujets* de cette cité ne sont estimés que dans leur capacité à se lier aux autres pour enrichir le projet. Les objets privilégiés (*répertoire des objets*) dans cette cité sont avant des instruments de connexion.

¹⁰⁵ BOLTANSKI, Luc, CHIAPELLO, Eve, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, 1999, 843 p.

¹⁰⁶ BOLTANSKI, Luc, CHIAPELLO, Eve, *Ibid.*, p. 166

¹⁰⁷ BOLTANSKI, Luc, CHIAPELLO, Eve, *Ibid.*, p. 172

Si la cité du projet a été formée pour décrire l'émergence depuis une quinzaine d'années d'une nouvelle forme de légitimation du capitalisme, Boltanski et Chiapello insistent sur sa plasticité et son extension à de nombreux domaines de la vie sociale. « *Tout peut accéder à la dignité du projet y compris les entreprises hostiles au capitalisme*¹⁰⁸ ». Ainsi la grammaire du développement territorial s'inscrit dans la grammaire plus générale du projet, ce qui assure à l'action publique de développement une résonance cognitive dans de larges pans de la société.

A-3-c De l'aménagement du territoire gaullien à la loi Voynet

Dans la présentation de la loi, Dominique Voynet présentait le modèle des années 1960 pour mieux s'en écarter. Qu'en est-il réellement ? Quelle est la nature de la mutation dans l'appréhension du territoire ?

Le modèle gaullien

L'aménagement du territoire a été une préoccupation importante pendant la présidence du général De Gaulle, notamment avec la création de la DATAR en 1963, le lancement de la politique des villes nouvelles¹⁰⁹, la politique des métropoles d'équilibre etc.

Ce modèle d'action publique reposait sur trois pieds :

- une volonté de modernisation du territoire, à l'initiative de l'Etat, selon un véritable projet territorial qui trouve des traductions financières, administratives et législatives ;
- une volonté de relégation des élus et notables traditionnels, au profit des « *forces vives* » ;
- une relative méfiance envers le quadrillage administratif du territoire et en particulier envers l'institution préfectorale considérée comme peu fiable, car trop proche des notables. Cette méfiance peut s'étendre d'ailleurs aux administrations centrales traditionnelles : les technocrates tiennent dans une même suspicion notables territoriaux et appareil d'Etat.

Ce modèle s'appuie sur un projet pour le territoire national, dont la pertinence, au moins *a posteriori* apparaît très forte. Ce projet tient du taylorisme et du fordisme puisqu'il ne s'agit de rien de moins que d'élaborer une division spatiale du travail à l'échelle du territoire national, en instituant un système hiérarchique de spécialisation et de complémentarité calqué sur la taille des

¹⁰⁸ BOLTANSKI, Luc, CHIAPELLO, Eve, *Ibid.*, p. 167

¹⁰⁹ Sur le lancement de la politique des villes nouvelles, voir les différentes contributions réunies dans VADELORGE, Loïc, *Gouverner les villes nouvelles, le rôle de l'Etat et des collectivités locales (1960-2005)*, Programme interministériel d'histoire et d'évaluation des villes nouvelles, Le Manuscrit, 2005, 408 p.

unités urbaines. L'objectif, toujours affiché, de contrebalancer l'influence de Paris sur le territoire, n'est en somme que le point le plus visible d'un ensemble très complexe. Il s'agit de former une véritable pyramide de villes dont chaque degré doit produire un effet d'entraînement sur le degré inférieur, lui-même jouant un rôle de rééquilibrage. Au centre, demeurent Paris et la région parisienne mais organisée, avec les villes nouvelles, dans une perspective multipolaire. Le schéma directeur élaboré sous l'autorité de Paul Delouvrier affiche son ambition de faire de Paris une ville internationale et un centre financier d'ampleur mondiale. La décentralisation des activités industrielles apparaît moins comme un « *dégraissage de la région parisienne* » que comme la volonté d'en assurer le rayonnement.

Le rang immédiatement inférieur se matérialise par la création des OREAM (organismes régionaux d'études des aires métropolitaines) dont l'objet est de faire apparaître des ensembles urbains de taille européenne en prenant appui sur des villes parfois concurrentes (Lyon, Saint-Étienne et Grenoble par exemple...). La politique des métropoles d'équilibre doit créer un ensemble des villes de taille régionale susceptible d'entraîner dans l'expansion économique l'ensemble de leur territoire¹¹⁰.

Ce projet de division spatiale du travail s'accompagne d'un projet politique qui vise à diffuser largement la notion d'administration de mission et à diminuer à la fois le pouvoir des notables et celui des administrations classiques. D'une part, l'injonction d'opérer des regroupements intercommunaux, pour que l'autorité locale se trouve à l'échelle des problèmes urbains (et aussi des tâches que le schéma national assigne à l'unité urbaine considérée), a pour conséquence d'affaiblir le rôle des représentants élus, par un habile retournement de la fonction classique de l'élection au second degré. D'autre part, la création des préfetures de Région, assistées d'une mission régionale, présidant la conférence administrative régionale et flanquées d'un comité de développement économique régional (1964) introduit un échelon supplémentaire, bien moins lié aux notables. Les missions prolifèrent, DATAR, bien sûr, mais aussi district de Paris, missions pour l'aménagement régional, le Languedoc, l'Aquitaine etc. Tout ceci affaiblit le pouvoir de l'administration classique.

Par comparaison avec ce projet, quel est aujourd'hui le but des politiques de l'aménagement du territoire ? L'aménagement du territoire a dû s'adapter aux mutations du système politique et aux transformations du système productif.

¹¹⁰ Voir le numéro 89 de la Revue *Urbanisme*, Métropoles d'équilibre, 3^{ème} trimestre 1965.

A-3-d De la modernisation du territoire à la territorialisation de l'action publique

Le moment gaullien, dont la cohérence apparaît forte, est un moment court et fragile comme l'a bien montré Pierre Grémion¹¹¹. Les projets de la DATAR se heurtent à la résistance de l'administration traditionnelle et des notables. La réforme régionale et la volonté de contrecarrer les administrations traditionnelles provoquent des fortes oppositions, chez les notables de gauche aussi bien que de droite. La victoire du non au référendum sur la régionalisation et la réforme du Sénat de 1969 viendra sanctionner cette tentative qui montre à la fois les forces et la très grande faiblesse de l'administration territoriale moderniste.

C'est le modèle que Pierre Grémion a qualifié de « *jacobinisme apprivoisé* » qui a mis à mal la stratégie modernisatrice du projet gaullien. Les principaux traits de ce modèle sont :

- le pouvoir local est en France théoriquement résiduel, il est situé dans une relation de dépendance et de subordination vis-à-vis du pouvoir central qui « *se réserve la maîtrise du champ politique au nom de l'intérêt général*¹¹² »
- le territoire est quadrillé par des services extérieurs de l'Etat (on dit désormais déconcentrés), sous l'égide d'un « *personnage institution* », le préfet, dont on ne retrouve l'équivalent en Europe que dans les pays ayant subi la domination napoléonienne (Espagne et Italie), ainsi qu'en Grèce ;
- ce système est apprivoisé par le principe de régulation croisée qui entraîne la complicité objective entre notables et représentants locaux du pouvoir central, les uns résistant aux injonctions du centre, les autres plaçant la cause des particularités territoriales auprès des autorités centrales.

Pierre Grémion a en effet montré que la domination du pouvoir central sur les collectivités locales n'est ni totale, ni unilatérale¹¹³. Au contraire, elle laisse place à un « *pouvoir périphérique* » au sein duquel le préfet joue un rôle central. Les relations fréquentes qui se nouent entre les représentants du pouvoir central et les notables locaux (dont, en premier lieu, les élus) débouchent sur des jeux d'influence réciproques. D'un côté, les notables obtiennent du préfet des privilèges administratifs, de l'autre, ils apportent à son action dans le département une légitimité politique. Préfet et notables sont donc unis par une complicité objective pour préserver

¹¹¹ Voir les articles réunis dans GREMION, Pierre, *Modernisation et progressisme, la fin d'une époque, 1968-1981*, Editions Esprit, 2005, 260 p.

¹¹² MABILEAU, Albert, *Le système local en France*, 1994, Montchrestien, Paris, p. 17

¹¹³ GREMION, Pierre, *Le pouvoir périphérique*, Paris, Le Seuil, 1976, 477 p.

l'autonomie du « *pouvoir périphérique* ». Pendant que les notables résistent aux injonctions de Paris, les préfets plaident auprès de Paris la cause des intérêts locaux. Dans ce système complexe, le préfet est tout à la fois le représentant du pouvoir central et l'intercesseur des notables auprès de celui-ci. Le préfet est à la fois le porteur de l'intérêt général et celui qui cherche à faire prendre en compte des intérêts très localisés.

Rares sont donc les pays, qui comme la France, ont une telle interpénétration du pouvoir local et du pouvoir national, grâce à la multiplicité des liens entre notables et bureaucrates. Le pouvoir local a une place d'autant plus grande dans la République que cette place n'est pas officielle, mais informelle. De là vient la grande difficulté pour l'Etat à imposer l'intercommunalité. Alors que de nombreux pays fédéraux, dont le pouvoir central est souvent jugé plus faible, ont facilement réussi à imposer de telles mesures, cette difficulté française illustre bien la permanence du pouvoir local en France.

Le projet gaullien se trouve donc progressivement invalidé par la pratique, notamment dès que l'équipe qui l'a mis en place n'est plus là pour insuffler une dynamique que les notables locaux souhaitent voir s'essouffler. Dans cette perspective, la décentralisation ne constitue pas une révolution, mais une sanction d'un processus de longue durée, qui plonge ses racines dans l'organisation traditionnelle des pouvoirs. Cette organisation traditionnelle des pouvoirs, après avoir été bousculée au cours des années 1960, retrouve toute sa place au cours des années 1970¹¹⁴.

Par rapport au schéma gaullien, le modèle actuel opère une remise en question majeure. Il ne s'agit plus de faire accéder le territoire à la modernité par le haut, par l'insertion dans un schéma national d'aménagement du territoire organisant la division spatiale du travail. Le territoire devient au contraire l'opérateur de modernisation de l'action publique et le lieu par lequel l'économie peut se redévelopper.

¹¹⁴ Voir également sur ce point, NEMERY, Jean-Claude, *De la liberté des communes dans l'aménagement du territoire*, Paris, LGDJ, 1981, 384 p. « *Le projet de l'Etat depuis vingt ans est de provoquer le développement des activités économiques et d'intégrer les pouvoirs locaux dans sa propre dynamique [...] A n'en pas douter, nous sommes en présence d'une logique de participation des communes à la vie économique* » p. 29 et 33.

A-3-e Une mutation du système économique : du fordisme à l'après-fordisme

Le modèle gaullien d'aménagement du territoire est intimement lié à une économie basée sur un « système fordiste ». Le scénario des années 1960 repose sur une division spatiale du travail qui fut couronnée de succès. Dès le recensement de 1968, on peut noter que le courant est inversé et que la croissance de la « mégapole parisienne » se retrouve systématiquement plus faible que ce qu'avaient prévu les révisions successives des schémas directeurs et des schémas d'urbanisme. Au contraire, les campagnes de l'ouest se couvrent d'usines, les métropoles d'équilibre commencent à avoir des spécialisations. « *Il faut reconnaître que le dilemme « créer des emplois » (pour créer partout des emplois) ou « déplacer les personnes » (vers là où sont les emplois) impliquait au moins une décision positive : de l'emploi se créait, ne cherchant plus qu'une localisation* ¹¹⁵ ». Le déploiement des industries fordistes sur tout le territoire, (en tout cas, le centre, le nord et l'ouest) explique que le processus de formation de mégapole prenne fin dans les années 1960.

L'idée qui a guidé l'aménagement du territoire depuis les années 1960 est qu'il convient de déplacer les emplois les plus mobiles (en fait les emplois déqualifiés de circuits de branche fordistes) vers les régions d'exode rural ou d'industries en déclin (mines, sidérurgie, textile etc.). Selon cette vision, les pôles métropolitains de croissance peuvent essaimer des emplois vers des périphéries supposées passives et l'Etat doit canaliser ce transfert, par exemple en arbitrant entre plusieurs régions demandeuses.

Aussi, selon certains, puisque l'Etat ne faisait qu'accompagner les logiques du marché, convenait-il de ne pas redoubler ce que faisait la micro-économie (la recherche de main d'œuvre à bas coût de salaires). Or, ce point de vue est réfuté par les faits. Toutes les régions périphériques (à l'échelle nationale comme à l'échelle internationale) n'ont pas les mêmes atouts pour recevoir ce type d'emplois. La nouvelle industrialisation était aussi le résultat d'une sociologie locale. En somme une région réceptrice se caractérisait par un certain nombre de traits (présence d'une élite locale, esprit d'entreprise etc.) qui lui permettaient de créer des emplois pendant qu'elle en recevait.

Une autre théorie majeure de l'aménagement du territoire tel qu'il a été pratiqué pendant les Trente Glorieuses a été invalidée par les faits, la théorie des « pôles de croissance ». Selon cette théorie, il suffirait de mettre en place des infrastructures (notamment routières) et quelques industries de base (notamment des pôles sidérurgiques ou pétroliers) pour qu'émerge une

¹¹⁵ LIPIETZ, Alain, « Aménagement du territoire et développement endogène » in GUIGOU, Jean-Louis, *et alii* *L'aménagement du territoire*, Conseil d'analyse économique, La Documentation française, 2001, pp. 111-128.

industrialisation du territoire¹¹⁶. Mais les plates-formes sont souvent restées des « *cathédrales dans le désert* »

Ces deux critiques du développement exogène ont étayé les théories du « *développement endogène* ». Le livre d'Arnaldo Bagnasco¹¹⁷, sur la « *Troisième Italie* », cette région qui s'étend de la Vénétie à la Toscane en passant par l'Emilie-Romagne et qui n'hérite pas de la vieille industrialisation de Milan, Gènes et Turin, ni ne bénéficie de transferts comme le Mezzogiorno, montre que le développement de ces régions repose principalement sur leurs propres forces. Piore et Sabel¹¹⁸ en 1984 généralisent la théorie du développement endogène sous forme de « *district marshallien* ». Ils avancent que ce serait la nouvelle forme du développement capitaliste, succédant au fordisme et reposant sur « la *spécialisation flexible* ». Le rapport salarial serait beaucoup plus flexible que dans le fordisme, les qualifications plus élevées que dans le taylorisme, on en reviendrait « *en somme au monde des ouvriers professionnels et des maîtres artisans, dans des essaims d'entreprises coopérant entre elles à l'échelle locale selon les principes de la réciprocité, ne se réduisant ni à l'échange marchand, ni à la hiérarchie redistributive*¹¹⁹ ».

Ce modèle du développement endogène a été largement analysé au cours des années 1980 et 1990, au point de paraître une nouvelle orthodoxie qui ne doit pas faire oublier qu'au-delà des districts marshalliens, le modèle de la grande entreprise multinationale qui développe ses circuits de branche jusque dans les zones franches du Tiers-Monde, reste bien vivant, voire dominant¹²⁰. Toutefois il est resté deux grands acquis de ces débats :

- dans tous les cas, la *sociologie locale* est le préalable au déploiement du modèle ;
- partout où les conditions ont été requises pour un développement endogène, ce modèle se révèle plus compétitif qu'un modèle fondé sur le modèle néo-fordiste flexible fondé sur la délocalisation.

La littérature scientifique anglo-saxonne et notamment les travaux néo-marxistes et régulationnistes sont très diserts sur les liens entre les transformations des politiques territoriales

¹¹⁶ FISCHER, André, MALEZIEUX, Jacques (dir.), *Industrie et aménagement*, L'Harmattan, 1999, 352 p.

¹¹⁷ BAGNASCO, Arnaldo, TRIGILIA, Carlo, *La construction sociale du marché, le défi de la troisième Italie*, Cachan, Ed. de l'ENS, 1993, 284 p.

¹¹⁸ PIORE, Mickaël., SABEL, Charles, *The Second Industrial Divide*, New York, Basic Books, 1984, 355 p.

¹¹⁹ LIPIETZ, Alain, « Aménagement du territoire et développement endogène » in GUIGOU, Jean-Louis *et alii*, *L'aménagement du territoire*, Conseil d'analyse économique, La Documentation française, 2001, p. 118

¹²⁰ MARTINELLI, E, SCHOENBERGER, F., « Les oligopoles se portent bien, merci ! Réflexions sur l'accumulation flexible » in BENKO, Georges, LIPIETZ, Alain, *Les régions qui gagnent*, 1992, pp. 163-188

et les situations économiques. Selon Bob Jessop¹²¹, la transformation des politiques est commandée par les mutations du système productif. Les politiques urbaines et régionales redistributives des Trente Glorieuses correspondaient à une phase où le capital requérait l'appui de l'Etat et de ses dispositifs de redistribution pour constituer des espaces nationaux homogènes et stables, dans laquelle il était simple d'écouler des productions standardisées. Les politiques de soutien à la demande reflétaient le compromis keynésiano-fordiste. Par contraste, l'injonction faite aux collectivités territoriales de formuler des projets correspondrait à l'abandon des politiques de la demande et à la conversion des administrations à une stratégie de l'offre. Comme la pression exercée par les systèmes de redistribution sur les entreprises et la plus grande mobilité du capital ont entraîné la rupture du compromis fordiste, les conditions de la croissance sont davantage attendues de la capacité des entreprises à accroître leur compétitivité que de l'accès d'une proportion toujours plus importante de la population à la consommation. Bob Jessop parle du passage d'un « *Keynesian Welfare State* » à un « *Schumpeterian Workfare State* ».

Ce cadre d'analyse nous permet de lire l'évolution de la politique d'aménagement du territoire. La loi Voynet vise clairement à mobiliser les acteurs locaux. Il s'agit moins de déplacer des emplois vers des régions qui peuvent en manquer, que d'œuvrer à la mobilisation des acteurs locaux. Pour cela, elle incite à l'éclosion d'une culture de « *construction sociale du marché* » par la consolidation d'un partenariat réel et exigeant entre les représentants du travail (les syndicats) et ceux du capital productif (chambre de commerce et d'industrie, banques locales), les administrations locales, les responsables de l'enseignement. Le rôle de l'Etat consiste à diffuser les bonnes pratiques, mais également à mettre en place les structures susceptibles de créer cette culture. C'est le sens des conseils de développement institués par la loi Voynet. Mais cette loi réaffirme dans le même temps, l'importance de la solidarité nationale puisque les projets locaux reçoivent des soutiens financiers étatiques. Toutefois, elle enclenche le passage d'une dynamique de redistribution à une logique de « compétitivité des territoires » qui va se traduire, début 2006, par le changement de nom de la DATAR (Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale) en DIACT (Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires).

¹²¹ JESSOP, Bob, "Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy", *Studies in Political Economy*, 1993, n° 40, pp. 7-40

Les relations entre le territoire et le politique : tableau de synthèse

	Le jacobinisme apprivoisé (fin 19^{ème} – années 1950, résurgence au cours des années 1970)	Le moment De Gaulle (décennie 1960)	La France décentralisée (depuis les années 1980)
Système d'administration territoriale	Centralisme politique tempéré par une grande attention aux intérêts locaux, lien étroit entre les administrations et les notables dans le cadre d'une régulation croisée.	L'administration traditionnelle est doublée par des « technocrates » : création de missions (DATAR, SGAR, régionalisation ...) et grande méfiance vis-à-vis des notables comme des administrations traditionnelles	Coproduction des politiques publiques entre l'Etat et des collectivités locales qui se dotent peu à peu de compétences techniques. L'Union européenne a un rôle normatif de plus en plus important.
Le pouvoir local	Le local est « résiduel », mais il joue de ses liens avec le national pour se faire entendre.	Le pouvoir local est réduit au profit de structures techniques (les communautés urbaines, les missions etc.)	Le système local s'est émancipé. La décentralisation par bloc de compétence est un mythe car les collectivités locales se saisissent de l'ensemble des problèmes qui se présentent sur leur agenda politique.
Statut du territoire	Le territoire est contrôlé mais il n'est pas en tant que tel objet d'une politique. Les politiques publiques ont pour but de renforcer l'unité et la solidarité nationales par l'équipement du territoire.	L'Etat est porteur d'un projet territorial pour des raisons à la fois économiques (division spatiale du travail dans le cadre d'une économie fordiste), et politiques (fin des notables).	L'Etat n'est plus porteur d'un projet pour le territoire mais aide les collectivités à développer leur propre projet pour des raisons à la fois politiques (échec de la modernisation gaullienne) et économiques (fin du fordisme, renouvellement des politiques économiques en faveur du développement « endogène »).

A-4 La loi Chevènement : le territoire enfin gouvernable ?

A-4-a Gouverner mais conserver 36 000 communes

Dès la Révolution française, le nombre très élevé de communes est apparu comme une difficulté pour la gestion du territoire. La volonté de faire fusionner les communes est apparue à intervalles réguliers dans les débats, mais sans que jamais cette option aboutisse¹²². Une des solutions envisagées a donc consisté à se résigner au maintien de l'émiettement communal tout en facilitant la gestion du territoire par l'incitation au regroupement des communes.

L'intercommunalité est donc une invention ancienne. Au moment de la loi Chevènement, huit formes juridiques coexistaient, différenciées selon leur compétence, leur mode de fonctionnement ainsi que leur mode de financement : elles sont le témoin de plus d'un siècle d'encouragement étatique à la coopération intercommunale. De la prise en charge commune des services publics, l'intercommunalité a évolué vers des formules plus ambitieuses tendant à faciliter la mise en oeuvre de projets d'aménagement et de développement économique.

La loi du 22 mars 1890 crée le syndicat de communes. Cet établissement public permet d'adapter la gestion communale, soit aux nécessités techniques (électrification, adduction d'eau), soit à certaines activités qui, par leur nature, débordent les limites territoriales des communes (transport, urbanisme, assainissement). Ces formes d'intercommunalité, aujourd'hui un peu oubliées, ont eu des effets importants, notamment perçus par ceux qui s'intéressent aux réseaux de transports publics¹²³.

Sous l'effet de la croissance économique et du développement urbain, de nouvelles structures sont créées dans les années cinquante. Un décret du 20 mai 1955¹²⁴ institue les syndicats mixtes. Ceux-ci permettent aux communes et départements de s'associer entre eux, ainsi qu'avec des établissements publics locaux. L'ordonnance du 5 janvier 1959¹²⁵ autorise la création de syndicats à vocation multiple (SIVOM). Ces syndicats peuvent être chargés de plusieurs missions :

¹²² DEMAYE, Patricia, *Le renouveau du droit de l'intercommunalité en France*, Thèse en droit public, Université de Picardie, 2000, 647 p.

¹²³ MENERAULT, Philippe, GALLET, Caroline, *Recomposition intercommunales et enjeux des transports publics en milieu urbain*, Rapport pour le PREDIT, 2005, 177 p.

¹²⁴ Décret n° 55 – 606 relatif aux syndicats de commune

¹²⁵ Ordonnance n° 59-29 relative aux syndicats de commune.

adduction d'eau, lutte contre l'incendie, construction et gestion d'installations sportives, de locaux scolaires, de crèches, de maisons de retraite ou encore, transport de personnes.

Cette ordonnance a, en outre, assoupli le régime de création des syndicats à vocation unique -qui était subordonnée à l'accord unanime de toutes les communes concernées-, en introduisant la règle de la majorité qualifiée (deux tiers au moins de conseils municipaux représentant plus de la moitié de la population ou l'inverse). Cette règle de majorité qualifiée a été, par la suite, étendue à la création de syndicats à vocation multiple¹²⁶. La loi du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation a, par la suite, permis à une commune de n'adhérer à un syndicat que pour une partie seulement des compétences exercées par celui-ci.

Dans le but de répondre au problème posé par les agglomérations, l'ordonnance du 5 janvier 1959 institue, pour sa part, les districts urbains. Cette formule est ensuite étendue aux zones rurales. Le district constitue une forme de coopération plus intégrée que le syndicat de communes. En premier lieu, outre les compétences dont il est doté par la décision institutive, ou ultérieurement, il exerce des compétences obligatoires déterminées par la loi : la gestion des services de logement, des centres de secours contre l'incendie, et des services assurés par les syndicats associant les mêmes communes que lui. En second lieu, le district peut être doté d'une fiscalité propre. Cette fiscalité est additionnelle aux quatre taxes directes locales. En outre, elle permet au district de bénéficier d'une attribution de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Cette fiscalité optionnelle est devenue obligatoire depuis 1995.

La loi du 31 décembre 1966¹²⁷, par la suite, crée la communauté urbaine, nouvelle structure destinée à répondre aux problèmes posés par les grandes agglomérations. La communauté urbaine constitue une forme très intégrée de coopération. Pas moins de onze domaines de compétences doivent lui être obligatoirement transférés, parmi lesquels l'établissement des documents d'urbanisme, la création et l'équipement des zones d'habitation, des zones industrielles ou artisanales et des zones portuaires, la lutte contre l'incendie, les transports urbains, l'eau, l'assainissement, la voirie, les lycées et les collèges. Elle est, en outre, dotée, dès l'origine, d'un régime de fiscalité propre. Elle bénéficie également d'attributions fortes de la dotation globale de fonctionnement. La loi du 31 décembre 1966 a créé d'office quatre communautés urbaines dans de grandes agglomérations (Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg). Huit autres agglomérations se sont dotées de cette structure de coopération (Brest, Cherbourg, Le Creusot-Montceau-Les-Mines, Dunkerque, Le Mans, Nancy, Arras et Alençon).

¹²⁶ Loi n° 70-1297 du 31 décembre 1970

¹²⁷ Loi n° 66-1069 relative aux communautés urbaines.

Les syndicats d'agglomération nouvelle - qui résultent de la loi du 13 juillet 1983¹²⁸ - ont, pour leur part, une vocation plus particulièrement orientée vers la programmation et l'investissement dans les domaines de l'urbanisme, du logement, des transports, des réseaux divers, des voies nouvelles et du développement économique.

En créant deux nouvelles structures - les communautés de communes et les communautés de villes-, la loi du 6 février 1992¹²⁹ d'orientation relative à l'administration territoriale de la République, a entendu axer la coopération intercommunale sur le développement économique et l'aménagement de l'espace. Les communautés de communes assurent de plein droit des compétences dans ces deux domaines. En outre, elles doivent exercer des compétences relevant d'au moins l'un des quatre groupes énumérés par la loi (environnement ; logement ; voirie ; équipements culturels et sportifs, équipements de l'enseignement primaire). Les communautés de villes – qui regroupent les communes d'une agglomération de plus de 20 000 habitants - exercent de plein droit les compétences en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique. Elles doivent, en outre, exercer les compétences relevant d'au moins l'un des quatre groupes énumérés par la loi (environnement ; logement ; voirie et transports urbains ; équipements culturels et sportifs, équipements de l'enseignement primaire).

Par ailleurs, la loi du 6 février 1992 dote ces nouvelles structures d'un régime fiscal destiné à favoriser une coopération plus intégrée. Outre un régime de base constitué par une fiscalité additionnelle aux quatre taxes directes locales, les communautés de communes peuvent opter pour deux autres régimes. D'une part, si elles créent ou gèrent une zone d'activités économiques, elles peuvent décider d'unifier le taux de taxe professionnelle sur le territoire des seules zones d'activités. D'autre part, elles peuvent opter pour un taux de taxe professionnelle unique sur l'ensemble du territoire de la communauté. Elles doivent alors renoncer à la perception d'une fiscalité additionnelle sur les trois autres taxes. Les communautés de villes sont pour leur part substituées aux communes membres pour la fixation du taux de la taxe professionnelle sur tout le territoire de l'établissement public et pour sa perception.

¹²⁸ Loi n° 83-636 du 13 juillet 1983 portant modification du statut des syndicats d'agglomération nouvelle. Voir BROUANT, Jean-Philippe, LEBRETON, Jean-Philippe, *Trente ans d'intercommunalité dans les villes nouvelles, enquête sur la législation et les pratiques*, Cahiers du GRIDAUH, n° 13, 2005, 128 p.

¹²⁹ Loi n° 92-125 d'orientation relative à l'administration territoriale de la République.

Au moment où se prépare la loi Chevènement, on constate la progression de l'intercommunalité : au 1^{er} janvier 1998, sur les 36 763 communes, 17 760 sont associées dans des structures intercommunales de coopération à fiscalité propre, ce qui représente 31, 7 millions de français. Cependant la création d'Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) est plus lente depuis 1997. De plus, l'intercommunalité a surtout profité aux petites unités du monde rural : entre 1992 et 1999, 1241 communautés de communes rurales ont été créées contre seulement 5 communautés de villes. En outre, l'objectif du législateur de 1992 qui consistait à développer la taxe professionnelle unique n'a pas rencontré le résultat escompté.

Partant de ce constat, le projet vise quatre objectifs principaux¹³⁰ :

« 1 - Il propose une nouvelle architecture institutionnelle de l'intercommunalité en milieu urbain, grâce à une forme juridique nouvelle, la communauté d'agglomération. Il relève parallèlement le seuil pour la création des communautés urbaines afin de réserver cette forme de coopération, astreignante mais financièrement avantageuse, aux très grandes agglomérations ;

2 - Il met en place un corps de règles unifiées relatives au fonctionnement et à l'organisation de l'ensemble des structures intercommunales [...] ;

3 - Il renforce enfin la démocratie et la transparence du fonctionnement des établissements publics de coopération intercommunale ;

4 - Il prévoit des mesures fiscales et financières incitatives en vue de développer une taxe professionnelle unique dans les agglomérations¹³¹.»

¹³⁰ Les documents consultés pour cette étude sont :

Le projet de loi

QUEYRANNE, Jean-Jack, ministre de l'Intérieur par intérim, projet de loi n° 1155 relatif à l'organisation urbaine et à la simplification de la coopération intercommunale, 28 octobre 1998.

Les rapports parlementaires

GOUZES, Gérard, rapporteur, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi n° 1155 relatif à l'organisation urbaine et à la simplification de la coopération intercommunale*, Assemblée nationale, 28 janvier 1998.

CHOUAT, Didier, *Avis présenté au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi relatif à l'organisation urbaine et à la simplification intercommunale*, 27 janvier 1999, p. 32

HOEFFEL, Daniel, *Rapport n° 281 sur le projet de loi relatif au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale*, Sénat, le 24 mars 1999.

¹³¹ QUEYRANNE, Jean-Jack, ministre de l'Intérieur par intérim, projet de loi n° 1155 relatif à l'organisation urbaine et à la simplification de la coopération intercommunale, 28 octobre 1998, p. 4

L'objectif du projet de loi s'inscrit dans la durée : il vise à horizon de cinq ans, à atteindre 40 % de la cible potentielle, soit une cinquantaine de communautés d'agglomération sans que soit remis en cause par ailleurs le financement des créations de groupements issus de la loi de 1992. Le coût de la réforme créant les communautés d'agglomération est estimé à 2,5 milliards de francs sur cinq ans (soit 500 millions de francs par an en moyenne). En raison du succès de la loi, ces chiffres seront largement dépassés.

A-4-b De nouvelles coopérations intercommunales pour organiser les espaces urbains

Comme le rappelait le constat préalable, les territoires urbains sont mal organisés et peu d'instruments de solidarité existent à l'intérieur des agglomérations. L'échec des communautés de villes s'explique par les contraintes qu'elles impliquaient et par la faiblesse des incitations financières. La communauté d'agglomération tire les conséquences de cet échec.

Contrairement à la loi relative à l'administration territoriale de la République de 1992, dont certains ont remarqué qu'elle marquait un certain échec du « *lobby urbain* » qui a été incapable d'instituer une formule de coopération intercommunale pour les grandes villes, efficace et ambitieuse, « *le projet de loi Chevènement prolonge beaucoup plus directement les réflexions des élus urbains*¹³² ». En effet, le projet de loi reprend, dès le départ, les propositions sur les modalités de coopération contenues dans le rapport sur la ville commandé par Martine Aubry à Jean-Pierre Sueur¹³³, alors maire d'Orléans, mais également membre de l'association des maires de grandes villes de France. De plus, le rapport de Jean-Pierre Sueur partage un grand nombre de propositions émanant de cette association et contenues dans un ouvrage intitulé *Mon pays, c'est la ville*¹³⁴.

La communauté d'agglomération

La création d'une communauté d'agglomération est subordonnée à deux conditions préalables : une population de 50 000 habitants et au moins une ville-centre de 15 000 habitants. Le Sénat a ajouté que tout chef-lieu de département pouvait être ville-centre. Il se peut, en effet, que dans certains départements ruraux aucune agglomération ne remplisse ces conditions démographiques. Ces deux conditions ont été posées, car elles doivent en principe révéler un potentiel de taxe professionnelle et une taille suffisante pour mener des projets d'aménagement.

¹³² GUERANGUER, David, « Structuration des pouvoirs locaux et réformes de l'intercommunalité : l'exemple de la loi ATR », *Politiques et management public*, volume 18, n° 3, septembre 2000, p. 131.

¹³³ SUEUR, Jean-Pierre, *Demain la ville*, rapport présenté à la ministre de l'emploi et de la solidarité, Paris, 1998, 391 p.

¹³⁴ ASSOCIATION DES MAIRES DE GRANDES VILLES DE FRANCE, *Mon Pays, c'est la ville*, Paris, Grasset, 1994, 193 p.

Selon un schéma classique, la communauté d'agglomération détient des compétences obligatoires. Celles-ci traduisent l'inspiration initiale qui est de permettre de structurer le milieu urbain : compétence en matière de développement économique (par exemple, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire), compétence en matière d'aménagement de l'espace communautaire, en matière d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire, en matière de politique de la ville dans la communauté. La communauté d'agglomération doit aussi exercer trois des compétences optionnelles parmi les cinq proposées :

- création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire,
- assainissement,
- eau,
- protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie (lutte contre la pollution de l'air, contre les nuisances sonores, élimination et valorisation des déchets),
- construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire.

La communauté d'agglomération dispose ainsi de compétences obligatoires plus étendues que celles de la communauté de ville et d'une fiscalité identique. Il faut donc garantir qu'elle rencontre le succès qui a fui la communauté de villes. Aussi, la loi prévoit-elle un mécanisme incitatif. Les communautés d'agglomération créées bénéficieront d'une dotation globale de fonctionnement de 250 francs par habitant, soit le double de ce qui était versé aux communautés de villes.

Les communautés urbaines pour les très grandes agglomérations

La création des communautés d'agglomération adaptées aux aires urbaines de taille moyenne s'accompagne d'une redéfinition du statut des communautés urbaines. Cela ne signifie pas que les communautés urbaines créées par la loi de 1966 aient proliféré, puisque l'on en dénombrait 12 à la fin de 1997. La faible attirance exercée par la communauté urbaine sur les districts existants pouvait effectivement s'expliquer par le mode de représentation. Alors que le Code général des collectivités territoriales laissait à chaque district le soin de fixer le nombre et la répartition des sièges - et la pratique tendait à une représentation «confédérale» (une commune, une voix) -, pour la communauté urbaine, il détermine désormais un nombre de sièges au sein du conseil qui est

fonction du nombre d'habitants, en précisant que chaque commune détient une voix, mais que les sièges restant à répartir le seront à la représentation proportionnelle, ce qui avantage la commune-centre. Par ailleurs, la communauté urbaine traduisait une plus grande intégration : la liste des compétences obligatoirement transférées était plus longue. Ces deux raisons expliquent le faible attrait des communes pour la formule de la communauté urbaine, malgré les fortes incitations financières.

La loi du 12 juillet 1999 subordonne la création d'une communauté urbaine à la présence d'une population minimale de 500 000 habitants et non plus 20 000. Elle marque ainsi le souci du législateur d'offrir des solutions clairement distinctes d'organisation de la solidarité urbaine : la communauté d'agglomération ou la communauté urbaine. Le développement des communautés urbaines devrait s'en trouver réduit puisque aujourd'hui seules neuf aires urbaines atteignent ce seuil. Aussi la loi aligne-t-elle également les compétences de la communauté urbaine sur celles qui sont confiées à la communauté d'agglomération. L'extension des compétences est tournée, là encore, vers l'aménagement de l'espace urbain. Par exemple, la communauté urbaine exerce de plein droit, au lieu et place des communes membres, des compétences en matière de développement économique, social et culturel de l'espace communautaire, en matière d'aménagement de l'espace communautaire (plan d'occupation de sols, création et réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire) et aussi de politique du logement communautaire. Ces compétences seront prises en charge par la communauté urbaine après définition de l'intérêt communautaire. Mais ce critère, comme l'est la clause de répartition des compétences dans un Etat fédéral, revêt un caractère essentiellement politique : l'intérêt communautaire est déterminé par une majorité des deux tiers du conseil de la communauté.

Les communautés urbaines existantes peuvent souhaiter exercer les nouvelles compétences définies par la loi. Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale reflète à cet égard le volontarisme du législateur puisque, à défaut d'une délibération contraire concordante, à la majorité des deux tiers du conseil de communauté et des deux tiers des conseils municipaux des communes membres, dans un délai de six mois à compter de la publication de la loi, la communauté urbaine existante était réputée avoir adopté l'extension de compétences. Mais le texte finalement adopté est revenu au projet initial : il faut qu'une délibération concordante du conseil de communauté et d'au moins la moitié des conseils municipaux représentant plus de la moitié de la population totale vote l'élargissement de compétences pour que celui-ci ait lieu. A cette seule condition, ces communautés urbaines bénéficient de la taxe professionnelle unique.

A-4-c Simplifier la coopération intercommunale

La création d'un établissement public de coopération intercommunale repose sur un projet de solidarité intercommunale. Celui-ci doit être défini de façon logique, et l'établissement public doit l'exprimer nettement. Averti des dérives possibles, le législateur a posé quelques bornes propres à éviter l'intercommunalité de façade.

La disparition des districts et des communautés de villes

La réforme la plus spectaculaire de la loi Chevènement est la suppression des districts et des communautés de villes. Les districts apparaissaient comme une forme un peu obsolète de coopération intercommunale : *« dotés de peu de compétences obligatoires - gestion des services de logement, gestion des centres de secours contre l'incendie dont l'exercice se révèle être, la plupart du temps, largement théorique, les districts se situent à la frontière entre une intercommunalité de service et une intercommunalité de projet, leur contenu étant largement laissé à l'appréciation des élus¹³⁵ »*. Cette forme de coopération intercommunale, dont la souplesse expliquait l'attrait auprès des élus, mais qui ne garantissait pas une réelle solidarité, doit se fondre dans l'une des catégories existantes : le district peut se transformer en communauté de communes s'il le souhaite (décision du conseil de district prise à la majorité des deux tiers), ou, même s'il ne le souhaite pas, s'il n'a pris aucune décision contraire avant le 1^{er} janvier 2002. Mais, s'il remplit les conditions démographiques et exerce les compétences requises de ces établissements publics de coopération intercommunale, il peut aussi opter pour la communauté d'agglomération ou la communauté urbaine. Quant aux communautés de villes, elles se transforment en communautés d'agglomération sous la réserve qu'elles remplissent les conditions de seuils démographiques et de compétences. A défaut de décision de leur part, elles deviennent des communautés de communes. On atteint là les limites de la cohérence. La communauté de communes devient l'établissement public de coopération intercommunale par défaut. La communauté de communes se substitue aux autres établissements publics de coopération intercommunale. La loi commentée, on l'a vu, fixe des conditions démographiques très strictes pour créer une communauté d'agglomération ou une communauté urbaine. Mais elle n'oblige pas à instituer un tel établissement public de coopération intercommunale lorsque ces conditions sont remplies. Rien n'empêche par exemple d'instituer une communauté de communes, alors même que les conditions d'existence de la communauté d'agglomération sont

¹³⁵ GOUZES, Gérard, rapporteur, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi n° 1155 relatif à l'organisation urbaine et à la simplification de la coopération intercommunale*, Assemblée nationale, 28 janvier 1998, p. 36.

réunies. L'incitation financière que constitue l'augmentation de la dotation globale de fonctionnement doit cependant permettre de diriger les agglomérations vers leur établissement public naturel.

Une clarification des modes de fonctionnement

Parmi les mesures propres à assurer la clarification des modes de fonctionnement, on peut aussi ranger le rappel de la règle en vertu de laquelle une commune ne peut pas adhérer à deux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Par exemple, une commune ne pouvait être membre d'un district et d'une communauté urbaine. De même, le périmètre d'une communauté d'agglomération ne peut comprendre une commune qui est déjà membre d'un autre établissement public de coopération intercommunale percevant la taxe professionnelle.

Le chevauchement des compétences peut exister en revanche entre une communauté (urbaine, d'agglomération ou de communes) et un syndicat (de communes ou mixte) puisque celui-ci n'est pas un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Comme l'expliquait le rapporteur du projet de loi, Gérard Gouzes : *« la complexité réside également dans l'absence de rationalisation de la carte de la coopération intercommunale. Ainsi, l'adhésion d'une commune à plusieurs établissements intercommunaux est la règle, les statistiques révélant qu'en moyenne une commune adhère à 5,4 groupements. Cette pratique conduit à un enchevêtrement des relations intercommunales, les communes adhérant souvent à plusieurs groupements selon les compétences techniques qu'ils proposent sans se préoccuper forcément de rationaliser ces diverses compétences. Il en résulte des dysfonctionnements nombreux, tels que chevauchements de compétences, délégation d'une même compétence communale à plusieurs établissements publics de coopération intercommunale, exercice par une commune d'une compétence officiellement déléguée à un groupement ou, à l'inverse, exercice en pratique par un établissement public de coopération intercommunale de compétences qui ne lui ont pas été déléguées ¹³⁶ »*. Il fallait donc régler le problème de la superposition du périmètre de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre nouvellement créé et de celui d'un syndicat de communes ou d'un syndicat mixte.

S'il y a identité entre les deux périmètres (toutes les communes sont membres des deux établissements publics de coopération intercommunale), la communauté d'agglomération se substituera au syndicat. Une solution identique avait été adoptée pour les communautés de communes et les communautés de villes.

¹³⁶ GOUZES, Gérard, rapporteur, *Rapport... Opus cité*, Assemblée nationale, 28 janvier 1998, p. 34

La résolution du chevauchement est plus complexe quand les périmètres diffèrent. La loi distingue trois hypothèses. Dans la première, la communauté d'agglomération est incluse en totalité dans le périmètre d'un syndicat, mais ne le recouvre pas entièrement : les communes membres de la communauté d'agglomération doivent se retirer du syndicat pour les compétences qu'elles ont confiées à la communauté. Dans une deuxième hypothèse, une partie des communes d'un syndicat s'agrège à une communauté d'agglomération avec des communes extérieures au syndicat : les communes doivent se retirer du syndicat pour les compétences transférées à la communauté qui devient membre du syndicat, celui-ci se transformant en syndicat mixte. Enfin, la communauté d'agglomération regroupe des communes membres de syndicats différents : les communes doivent se retirer des syndicats et y substituer la communauté.

Le principe de la continuité territoriale est affirmé pour la première fois. Pour les communautés de communes, le Code général des collectivités territoriales se bornait à prévoir qu'elles associaient des communes unies dans un espace de solidarité, ce qui n'impliquait pas la continuité territoriale. Désormais, la règle de continuité territoriale et d'absence d'enclaves posée pour les communautés d'agglomération vaut aussi pour les communautés de communes comme pour les communautés urbaines. Cette règle toutefois ne s'impose pas aux communautés existantes.

La cohérence spatiale doit toujours être recherchée et facilitée. Par exemple, lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre souhaite se transformer en un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre d'une autre catégorie, son périmètre peut être étendu aux communes « *dont l'inclusion [...] est de nature à assurer la cohérence spatiale et économique ainsi que la solidarité financière et sociale qui sont nécessaires au développement* » d'une communauté d'agglomération ou d'une communauté urbaine selon les cas.

A-4-d L'intercommunalité : une moins-value démocratique ?

La composition de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale, le mode d'élection de ses membres constituent des indices susceptibles de révéler la nature de l'établissement public de coopération intercommunale.

La composition des conseils peut placer les communes membres sur un pied d'égalité (logique confédérale) ou bien leur accorder une place proportionnelle à la population respective de chacune d'elles (logique fédérale). Au sein du conseil de la communauté d'agglomération, la répartition des sièges peut s'effectuer par accord amiable ou par décision des deux tiers des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population ou

l'inverse. En tout état de cause, chaque commune devra disposer d'au moins un siège et aucune ne pourra détenir plus de la moitié des sièges. L'établissement public de coopération intercommunale nouveau détient donc une liberté équivalente à celle qui prévaut pour le conseil de communauté de communes, plus grande en tout cas que celle qui vaut pour la communauté urbaine et valait pour la communauté de villes.

Quant au mode d'élection des assemblées délibérantes des communautés urbaines, l'Assemblée nationale avait souhaité aller très loin dans le renforcement de la légitimité démocratique des conseils. Elle proposa l'élection au suffrage universel direct des délégués. Ce souci de renforcer la légitimité des délégués se justifie puisque l'établissement public de coopération intercommunale bénéficie d'une fiscalité propre. L'Assemblée nationale tentait d'entraîner les collectivités locales dans une logique fédérale. Lors des élections municipales, chaque liste devait préciser les candidats qui, une fois élus, siègeraient au conseil de la communauté. Les sièges de délégués seraient répartis à la représentation proportionnelle entre les listes au prorata du nombre de sièges obtenus par chacune d'entre elles au sein du conseil municipal. Le Sénat s'opposa à cet amendement, craignant la concurrence de légitimité entre les conseils municipaux et le conseil de la communauté, d'autant plus que le mécanisme ne s'appliquait qu'aux communes de plus de 3500 habitants. Il y aurait donc eu des délégués directement élus au suffrage universel et d'autres désignés indirectement puisque choisis par le conseil municipal. Le texte finalement adopté est revenu à un plus grand classicisme posant le principe que « *l'établissement public de coopération intercommunale est administré par un organe délibérant composé de délégués élus par les conseils municipaux des communes membres* » à la majorité absolue aux deux premiers tours, relative au troisième.

En revanche, la loi implique dorénavant - et ceci pour tous les établissements publics de coopération intercommunale - que les délégués élus par les conseils municipaux doivent être choisis en leur sein. Une telle obligation n'existait pas pour les conseils de districts, le conseil municipal pouvant désigner tout citoyen réunissant les conditions d'éligibilité au conseil municipal. Pour les communautés de communes, le conseil municipal pouvait choisir l'un des siens ou une personne éligible au sein du conseil de l'une des communes de la communauté de communes. Les communes membres de communautés urbaines et de villes devaient choisir l'un des leurs, mais pouvaient désigner un citoyen éligible si le conseil comptait un nombre de conseillers inférieur à celui des délégués dont bénéficiait la commune dans le conseil de la communauté. Cela n'est plus possible. Seuls échappent au nouveau principe les syndicats de communes.

Ces dispositions législatives ont été très critiquées puisqu'elles créent une distanciation croissante entre l'action publique et le contrôle citoyen. Le renforcement des structures intercommunales accroît la séparation entre la sphère de la représentation politique et l'action publique locale. En effet, on peut observer une division progressive des rôles : aux communes, la représentation des habitants et la figure du lien démocratique, aux arènes intercommunales, l'élaboration des politiques publiques en « *conlisse* » selon des règles du jeu qui n'ont pas grand-chose à voir avec une logique majoritaire ou une logique d'affrontement partisan entre programmes¹³⁷. De plus, outre cet écart plus grand entre représentants et représentés, on peut craindre que la faible publicité des débats des arènes intercommunales rende plus difficile l'exercice de toutes les formes de citoyenneté « *contre-démocratique* » selon l'expression de Pierre Rosanvallon¹³⁸, c'est-à-dire l'ensemble des pratiques de surveillance, d'empêchement et de jugement, au travers desquelles la société exerce des formes de pression sur les gouvernants et qui jouent, en quelque sorte, un pouvoir informel et correcteur.

A-4-e Les ressources ou le lien entre communes et intercommunalités

L'établissement public de coopération intercommunale ne peut développer le projet commun qui est à l'origine de sa création, que s'il détient des moyens qui ne dépendent pas des communes membres. La loi accentue cette émancipation. Il est vrai que les mécanismes adoptés font également l'affaire de l'Etat qui, par le levier financier, peut encourager l'intercommunalité.

Fiscalité propre et fiscalité additionnelle

La grande distinction est celle qui oppose les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre à ceux qui reposent sur les contributions des communes membres. Les premiers disposent bien entendu d'une plus grande autonomie. Entrent dans la seconde catégorie les syndicats qui peuvent avoir une vocation unique (SIVU) ou multiple (SIVOM) ou des compétences à la carte (SIVM). Les contributions communales peuvent être budgétaires - elles sont alors prélevées sur le budget des communes membres - ou fiscalisées. Dans cette hypothèse, elles sont prélevées sur les contribuables par les services des impôts selon les taux d'imposition des différentes communes. Il s'agit alors d'une fiscalisation des contributions et non d'une fiscalité de l'établissement public de coopération intercommunale. Celui-ci ne vote pas les taux et ne prélève pas l'impôt. Il demeure tributaire des communes et ne peut bénéficier

¹³⁷ BUE, Nicolas, DESAGE, Fabien, MOTEJKO, Laurent, « L'intercommunalité sans le citoyen. Les dimensions structurelles d'une moins-value démocratique », in LE SAOUT, Rémi, MADORE, François, *opus cité*, pp. 39-58

¹³⁸ ROSANVALLON, Pierre, *La contre-démocratie, la politique à l'âge de la défiance*, Les livres du Nouveau Monde, Le Seuil, 2006, 345 p.

de la dotation globale de fonctionnement. Dans cette hypothèse, l'intégration financière est donc très limitée.

La fiscalité propre (elle visait jusqu'à la loi commentée les districts, communautés urbaines, communautés de communes, communautés de villes et syndicats d'agglomération nouvelle) entraîne plusieurs conséquences. L'établissement public de coopération intercommunale détient une autonomie fiscale : il vote les taux. L'établissement peut alors recevoir la dotation globale de fonctionnement. Cette fiscalité propre évite la concurrence fiscale entre les communes et permet d'uniformiser les taux sur le territoire de l'établissement, ce qui signifie que les communes ayant les bases d'imposition les plus élevées contribuent désormais davantage au financement commun.

Au sein des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, il faut ensuite distinguer tout d'abord ceux qui bénéficient d'une fiscalité additionnelle (à celle des communes membres) : l'établissement vote le taux d'imposition pour chacune des quatre taxes. Ce mécanisme s'appliquait de plein droit aux districts, communautés de communes et communautés urbaines. Par contre, la communauté de villes impliquait obligatoirement un passage à la taxe professionnelle unique. L'établissement public de coopération intercommunale vote le taux, ne perçoit que le produit de cet impôt local et ne peut voter des produits additionnels sur les trois autres. Cela peut expliquer partiellement son échec.

La communauté de communes, comme d'ailleurs les autres groupements à fiscalité propre, pouvait, quant à elle, opter pour la taxe professionnelle en remplacement des taxes additionnelles sur les quatre impôts locaux. L'établissement public de coopération intercommunale doit cependant respecter la liaison entre le taux de la taxe professionnelle et les taux votés pour les impôts des ménages par les communes membres.

La communauté urbaine bénéficiait d'une fiscalité additionnelle sur les quatre taxes. Elle pouvait également percevoir la taxe professionnelle de zone à la condition de créer une zone d'activité communautaire et à la condition que la communauté existât à la date de publication de la loi du 6 février 1992. La communauté urbaine pouvait enfin choisir la taxe professionnelle unique à la même condition d'antériorité.

On l'a vu, l'un des soucis du législateur est de renforcer la solidarité intercommunale, de gommer les disparités entre communes se trouvant dans une même aire. Fort logiquement, cela se traduit en termes de fiscalité par l'instauration de la taxe professionnelle unique. La communauté d'agglomération percevra obligatoirement la taxe professionnelle au lieu et place des communes. La loi étend aux communautés urbaines le régime financier des communautés d'agglomération.

Les communautés créées ou issues de la transformation d'un établissement public de coopération intercommunale préexistant à compter de la date de publication de la loi percevront la taxe professionnelle unique. Les communautés urbaines existantes ne pourront opter pour cette ressource que si elles l'avaient déjà choisie auparavant ou si elles procèdent à l'extension de compétences prévue par la loi commentée.

La dotation d'intercommunalité

Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent tous recevoir la dotation d'intercommunalité. Il y a là une incitation à coopérer, et un moyen pour l'Etat de stimuler cette coopération. Cette dotation est fixée chaque année par le comité des finances locales. Dans sa répartition, le comité doit tenir compte de la division des établissements publics de coopération intercommunale en six catégories. Afin d'assurer le succès de la communauté d'agglomération, la dotation de cette catégorie est fixée à 250 francs par habitant soit 38,11 euros. Les communautés urbaines bénéficient d'une DGF portée à 500 francs soit 76,22 euros par habitant. Celle des communautés de communes optant pour la taxe professionnelle unique doit atteindre 175 francs au 1er janvier 2000 soit 26,68 euros (contre 18,75 euros en moyenne pour les autres communautés de communes). Cet avantage financier qu'accorde le législateur de 1999 par rapport à celui de loi ATR de 1992 promue par Pierre Joxe fait dire à l'une des architectes de la loi « *qu'à la différence de Joxe, Chevènement a eu les arbitrages de Matignon et donc la mansuétude de Bercy* ¹³⁹ ».

Cette dotation se subdivise en une dotation de base et une dotation de péréquation. Le but est d'inciter à la coopération intercommunale et à une solidarité effective au sein de cette coopération.

La *dotation de base* est calculée en fonction de la population totale des communes regroupées (plus la population est importante, plus la dotation est importante) et pondérée, le cas échéant, par le coefficient d'intégration fiscale de l'établissement public de coopération intercommunale. Le coefficient d'intégration fiscale est le rapport qui existe entre, d'une part, les recettes provenant des quatre taxes directes locales, de la taxe ou de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères et de la redevance d'assainissement perçues par l'établissement public, minorées des dépenses de transfert et, d'autre part, les recettes provenant des quatre taxes directes locales et

¹³⁹ BERNARD-GELABERT, Marie-Christine, « L'intercommunalité urbaine en débats », Séminaires OIPRA UNIDEL, IEP de Grenoble, 21 septembre 1998, cité par GUERANGER, David, « L'impensé de la réforme intercommunale, la mise en place des administrations des communautés d'agglomération », *Revue française d'administration publique*, n° 111, p. 463

autres taxes et redevances précitées, perçues par les communes regroupées et l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale sur le territoire de celles-ci. L'établissement public de coopération intercommunale a ainsi intérêt à améliorer son coefficient d'intégration fiscale afin de bénéficier d'une dotation plus importante et, par conséquent, les communes sont incitées à développer l'intercommunalité. La référence faite à la minoration liée aux dépenses de transfert témoigne du souci de pénaliser la coopération intercommunale de façade ou d'aubaine. Il s'agit, comme l'indiquait le secrétaire d'Etat à l'Outre-Mer Jean-Jack Queyranne en tant que Ministre de l'Intérieur par intérim dans sa présentation du projet de loi, de « *mieux mesurer l'intégration fiscale réelle du groupement* ». Par dépenses de transfert, il faut entendre les dépenses effectuées par l'établissement public de coopération intercommunale au bénéfice des autres groupements, des établissements publics locaux non rattachés et des associations syndicales autorisées. Le seul fait qu'un syndicat décide de percevoir, au lieu et place des communes, la taxe ou la redevance d'enlèvement des ordures ménagères, ou opte pour des contributions fiscalisées se substituant aux contributions budgétaires ne doit plus avoir pour effet d'augmenter le coefficient d'intégration fiscale de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Cela doit également dissuader la pratique consistant en ce que l'établissement reverse sa fiscalité propre aux communes, ce qui relativise l'intégration fiscale

La *dotation de péréquation* est calculée en fonction de la population totale des communes regroupées et du potentiel fiscal de l'établissement public de coopération intercommunale. Elle est pondérée le cas échéant par le coefficient d'intégration fiscale. Pour déterminer le potentiel fiscal des différents établissements publics de coopération intercommunale on applique à leurs bases brutes d'imposition des quatre taxes directes locales le taux moyen national à ces taxes, constaté pour la catégorie d'établissement à laquelle ils appartiennent. Cela permet de prendre en compte l'effort fiscal consenti par l'établissement public.

Tels sont les principes de base de la loi en la matière. Il faut insister sur l'ampleur de ces questions financières. La loi du 12 juillet 1999 y consacre près de la moitié de ses dispositions. Il faut également souligner la permanence de la stratégie de l'Etat, déjà entrevue dans les lois précédentes. Animé de la volonté d'assurer le succès de la communauté d'agglomération, le gouvernement a résisté à tous les amendements parlementaires tendant à réduire l'écart entre la dotation de la communauté de communes et celle de la communauté d'agglomération. Le rapporteur du projet de loi au Sénat, Daniel Hoeffel critiquait ainsi « *des disparités de traitement injustifiées entre les différentes catégories d'établissements publics de coopération intercommunale* ¹⁴⁰ » qui lésaient

¹⁴⁰ HOFFEL Daniel, *Rapport n° 281 sur le projet de loi relatif au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale*, le 24 mars 1999.

les espaces ruraux. Aussi la dotation globale de financement pour les communautés de communes a-t-elle été revalorisée, mais l'écart reste grand (175 francs contre 250 francs). La précaution n'était pas excessive puisque la loi n'exclut pas la création d'une communauté de communes, alors même que les critères, notamment démographiques, de la communauté d'agglomération sont réunis. Supprimer cette incitation financière eût été condamner la nouvelle catégorie de communauté. Les parlementaires, souvent élus locaux, exprimèrent fréquemment leur crainte d'une intercommunalité subie, alors qu'elle ne peut réussir que si une libre volonté l'anime. Le débat a été également alourdi par les inquiétudes pesant sur l'avenir de la taxe professionnelle après la disparition de la part salariale¹⁴¹.

Par ailleurs, le développement de l'intercommunalité s'accomplit en partie aux dépens des communes puisque la dotation globale est une enveloppe plafonnée : il faut la répartir entre les communes et les groupements intercommunaux. Le cadeau fait à une catégorie d'établissement public de coopération intercommunale, surtout si celle-ci rencontre un succès notable, est pris aux autres catégories. C'est pourquoi la dotation des communautés d'agglomération est financée par un prélèvement sur les recettes fiscales de l'Etat, distinct du prélèvement existant. Mais rien n'indique que la somme prévue (500 millions de francs) soit suffisante. Dans ce cas, l'enveloppe globale risque d'être mise à contribution au détriment notamment des communes. Dans le même sens, il faut noter que les communautés d'agglomération ne contribuent pas aux fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle. Or, ces fonds, alimentés notamment par le reversement par les collectivités locales qui ont sur leur territoire une entreprise dégageant une forte taxe professionnelle, jouent un grand rôle de redistribution à l'égard des communes rurales.

Le législateur a donc multiplié les mécanismes qui doivent rendre difficile aux communes de rester à l'écart de la marche vers l'intercommunalité. L'Ile-de-France était une région rétive jusque-là à l'intercommunalité. La communauté d'agglomération doit l'inciter à participer au mouvement. La loi accentue la solidarité financière forcée entre les communes d'Ile-de-France, région dans laquelle, il est vrai, les disparités sont très fortes. Le prélèvement sur les ressources fiscales touche les communes, mais aussi les établissements publics de coopération intercommunale. On peut le regretter puisque aujourd'hui les élus franciliens n'ont pas un goût prononcé pour l'intercommunalité.

¹⁴¹ GILBERT, Guy, « Les deux réformes de la taxe professionnelle. Complémentarité ou concurrence », in MARCOU, Gérard, DE BRUYCKER, Philippe (dir.), *Annuaire 2000 des collectivités locales, La réforme de l'intercommunalité*, Paris, Editions du CNRS, 2000, pp. 83-89

Ces nombreuses dispositions financières démontrent que la décentralisation n'exclut pas le volontarisme de l'Etat et sa volonté de redessiner par une persuasion sonnante et trébuchante la carte communale. C'est un souci compréhensible, que l'on peut rapprocher de l'affirmation d'un souci plus offensif de réduire les disparités fiscales.

A-4-f Les principes politiques de l'intercommunalité à la française

La loi Voynet marque une nouvelle manière d'appréhender l'aménagement du territoire en tenant compte des évolutions du système politique et de l'organisation économique du territoire. La loi Chevènement marque-t-elle également une nouvelle manière d'appréhender le développement et la démocratie locale ? En fait, dans le cadre du développement de l'intercommunalité, ce qui apparaît frappant, c'est la grande permanence des arguments.

Un très large consensus a été trouvé en 1999 autour de la loi Chevènement, puisque seuls les parlementaires communistes et quelques députés de droite ont voté contre la réforme. « *Le ralliement d'une grande partie de l'opposition à ce projet ne résulte pas d'un compromis tactique, le gouvernement n'ayant pas cédé sur les points essentiels mais plutôt d'un long processus de conciliation où les arguments financiers [...] ont joué un rôle décisif*¹⁴² ». En quelques années, un consensus s'est donc dessiné autour de la nécessité de renforcer l'intercommunalité, puisque la loi ATR n'avait obtenu qu'une voix de majorité au Parlement en 1992.

Si l'on regarde différents textes montrant les idées défendues par l'Etat ou les représentants d'élus locaux sur l'intercommunalité¹⁴³, on peut observer, à travers le temps, un certain nombre de positions, qui vont trouver place dans la loi Chevènement.

Conserver la commune malgré tout

Tout d'abord, il s'agit d'une évidence, mais encore faut-il le rappeler, l'intercommunalité n'existe que parce qu'on n'a pas voulu se débarrasser des communes. Pourquoi garder les communes puisque l'intercommunalité se justifie par le fait qu'elles sont trop petites et trop nombreuses ? La principale raison invoquée est celle du « *réalisme politique* ». L'idée est souvent avancée que les

¹⁴² RANGEON, François, « La loi Chevènement du 12 juillet 1999 sur l'intercommunalité : une réforme consensuelle ? » in MARCOU, Gérard, DE BRUYCKER, Philippe, *Annuaire 2000 des collectivités locales, La réforme de l'intercommunalité*, Paris, Editions du CNRS, 2000, pp. 9-23

¹⁴³ On peut ainsi regarder les exposés des motifs de lois Chevènement de 1999, de la loi ATR de 1992, de la loi de 1966 sur les communautés urbaines pour comprendre le point de vue de l'Etat, ainsi que quelques rapports marquants tels que celui d'Olivier Guichard, *Vivre ensemble*, en 1976. Pour le point de vue des élus locaux, on peut lire *La renaissance de la ville, Livre blanc sur la réforme des collectivités locales*, ou *Mon pays, c'est la ville*, deux rapports rédigés par l'assemblée des maires des grandes villes de France en 1979 et en 1994.

Français sont fortement attachés à la commune et qu'il est préférable de créer d'abord des structures de coopération avant d'envisager, à très long terme, une éventuelle disparition des communes.

On peut rappeler les échecs des tentatives de fusion des communes menées au cours des années 1960 et 1970. Alors que l'urbanisation du territoire est très rapide, des projets de modernisation de la carte administrative se font jour¹⁴⁴. L'avant-projet Fouchet du 5 décembre 1967 propose l'établissement au niveau départemental, d'un plan de coopération intercommunale basé sur des secteurs de coopération, sur lesquels devaient s'appuyer des regroupements intercommunaux constitués librement. La procédure de réforme se voulait négociée, avec la diffusion du projet aux associations d'élus locaux. Ces associations ont globalement accepté le projet gouvernemental, mais les élus de l'opposition manifestent leur hostilité à son égard. Le préfet était chargé d'établir la carte des secteurs de coopération. En dépit du caractère ouvert de la procédure de réforme, le projet Fouchet était animé par une ambition autoritaire. En effet en cas de désaccord entre les propositions du préfet et les avis exprimés par les conseils municipaux et le Conseil Général, le plan devait être arrêté par décret en Conseil d'Etat. Mais, en fin de compte, le projet – déposé le 15 mai 1968 sur le bureau de l'Assemblée nationale – a subi le contrecoup des événements de mai 1968.

Mais, quelque temps après cet ajournement du projet Fouchet, la loi Marcellin du 16 juillet 1971 entendait lutter contre les conséquences de l'exode rural et l'explosion urbaine au moyen des fusions de communes. La loi prévoyait l'établissement par une commission d'élus, d'un plan de fusions de communes au niveau départemental. Toutefois, la commission se limitait à émettre des propositions au préfet, lequel détenait seul le pouvoir d'arrêter le plan départemental. Le préfet était présent tout au long de la procédure : non seulement il arrêta le plan, mais il détenait également le pouvoir de prononcer les fusions. Dans le plan, devaient apparaître des propositions de fusions entre les communes appartenant à une même agglomération et entre les communes rurales, ainsi que des propositions de regroupements de communautés (communautés urbaines, districts et SIVOM). Cette loi empreinte d'autoritarisme n'a pas obtenu de résultats plus convaincants que les précédentes. Les facteurs essentiels de son échec sont la capacité de résistance des élus et l'inertie de l'administration. Les élus se sont montrés hostiles à la réforme : attachés au cadre communal, ils ont manifesté leur résistance.

¹⁴⁴ DE KERVASDOUE, Jean, FABIUS, Laurent, MAYODIER, Myriem, DOUBLET, Francis, « La loi et le changement social : un diagnostic. La loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes », *Revue française de sociologie*, 17, 1976, pp. 423-450

Le nombre de communes est passé de 37 708 en 1968 à 36 394 en 1978 : la loi Marcellin n'a pas eu les résultats escomptés. Par la suite, entre 1975 et 1992, pour 44 communes supprimées à l'occasion de fusions simples ou de fusions avec communes associées, 208 communes ont été créées à la suite de scissions ... Aussi, l'échec de la fusion des communes amène-t-il à moins de volontarisme sur ce thème. En 1979, l'association des maires de grandes villes de France publie un *Livre blanc* qui s'inscrit contre la loi du 16 juillet 1971 sur la fusion des communes, loi dont l'abrogation est demandée. Le principe du volontariat et de l'autonomie communale est exigé.

Ce souci de conserver la commune va de pair avec une très grande prudence quant aux modes d'élection des conseillers communautaires. Le rapport Guichard de 1976 ne se prononce pas pour l'élection au suffrage universel direct des conseils de communauté. Certes, il préconise à long terme d'envisager cette possibilité, mais il demande que l'étape du scrutin indirect ne soit pas brûlée¹⁴⁵. Une autre solution parfois envisagée est celle de l'élection au suffrage universel direct des délégués de communauté en instaurant une procédure de vote préférentiel à la faveur des élections municipales.

Dans un manifeste, l'association des maires de grandes villes de France demande en 1994 l'élection au suffrage universel direct du « *conseil d'agglomération* ». Dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants, ce serait le statut existant à Paris, Lyon et Marseille qui s'appliquerait. Les maires des communes deviendraient l'équivalent des maires d'arrondissement des ces trois villes. Toutefois, cette mesure n'a pas rencontré un soutien parlementaire important – même si elle a été évoquée au moment des débats parlementaires préalables au vote de la loi Chevènement de 1999, comme à chaque modification des lois encadrant l'intercommunalité.

La recherche d'une meilleure efficacité de l'action publique

C'est pour une meilleure réalisation de services que sont nés les premiers syndicats de communes. En 1966, les communautés urbaines ont d'ailleurs d'abord été faites au nom de la rationalité technique. Parmi les onze domaines de compétence que leur confère la loi de 1966, on trouve la lutte contre l'incendie, les transports urbains, l'eau, l'assainissement et la voirie.

¹⁴⁵ GUICHARD, Olivier, *Vivre ensemble*, Rapport pour la commission du développement des responsabilités locales, La documentation française, 1976, 431 p.

Dans toute l'Europe, au cours des années 1960, les échelons administratifs sont modifiés, supprimés ou restructurés au nom de la rationalisation et de la recherche, toujours insatisfaisante, de la dimension optimale¹⁴⁶.

Les techniciens de l'urbanisme et de l'aménagement ont été généralement très favorables à la diffusion de l'intercommunalité afin de disposer de structures de décision à l'échelle des problèmes. Cette logique technicienne d'une meilleure adaptation des échelles du politique aux réalités socio-économiques est une préoccupation toujours présente.

La nécessité de renforcer la solidarité

Si les inégalités fiscales entre les communes ont toujours été importantes, la décentralisation a accentué les déséquilibres. L'émiettement communal est source de dysfonctionnements liés aux inégalités de situation induites par la diversité des spécialisations socioéconomiques : inégalités financières, inégalités de coûts de production, inégalités de coûts d'usage. Ces inégalités font que, sur « *le marché des services publics* », toutes les communes n'offrent pas le même service au même coût fiscal. Le législateur cherche à renforcer la solidarité par trois leviers : supprimer la concurrence fiscale entre communes voisines, partager la ressource et définir des politiques communes. La concurrence entre les communes pour attirer sur leur territoire les agents mobiles, et en particulier les activités économiques, est d'autant plus grande que la fiscalité locale sur les entreprises est très productive et explique les trois quarts des inégalités intercommunales de richesses fiscales¹⁴⁷. En 1995, l'écart maximal de taux de taxe professionnelle variait de 1 à 44 pour les communes¹⁴⁸. L'Etat tente de limiter ces disparités par des formules de péréquation, tant au niveau régional qu'au niveau national, mais leur effet péréquisiteur reste très modeste puisqu'il ne concerne que 9 % du produit de la taxe professionnelle perçue par les communes. Puisque l'origine de l'inégalité fiscale réside dans le prélèvement local de cet impôt, deux solutions se présentaient : soit la réforme de cet impôt, soit sa délocalisation pour un prélèvement à une autre échelle puisque « *la taxe professionnelle demeure très inégalement répartie dans un même ensemble de communes. Les différences de bases par habitant augmentent avec la fragmentation des circonscriptions. L'inverse est vrai. Elargissons donc la carte administrative de la taxe professionnelle pour en réduire les inégalités souvent injustes et toujours difficiles à admettre*¹⁴⁹ ». C'est la solution retenue, tant par la loi ATR de 1992 que par la loi Chevènement de 1999, qui prévoit que la taxe professionnelle, principal agent de concurrence

¹⁴⁶ Voir LE GALES, Patrick, *Le retour des villes européennes*, Presses de Science Po, 2004, p. 329 et suivantes.

¹⁴⁷ MARCHAND, Marie-Jacqueline, « Les enjeux économiques, fiscaux et territoriaux de la gestion intercommunale de la taxe professionnelle », in *Les effets de l'intercommunalité*, opus cité, p. 61

¹⁴⁸ CHOUAT, Didier, *Avis présenté au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi relatif à l'organisation urbaine et à la simplification intercommunale*, 27 janvier 1999, p. 32

¹⁴⁹ HERVE, Edmond, *Rapport d'information sur la fiscalité locale*, 16 juillet 1998, p. 24.

fiscale entre les communes soit prélevée par les structures intercommunales afin de réduire les distorsions de concurrence entre les entreprises, de rationaliser les choix d'aménagement et donc d'améliorer l'efficacité économique de la gestion communale.

Toutefois, il faut noter que les mécanismes correcteurs sont très modérés. La mise en œuvre de la taxe professionnelle unique ne conduit pas à une péréquation immédiate entre les communes d'un même EPCI. La répartition du produit de la taxe professionnelle s'effectue en trois parts selon des règles obligatoires et des critères volontaires¹⁵⁰ :

- *L'attribution de compensation.* L'établissement de coopération est dans l'obligation de restituer aux communes membres le produit de la taxe professionnelle perçue l'année précédant l'instauration de la taxe unique, diminué du solde net des charges et recettes transférées, notamment des restitutions de taxes foncières et de taxes d'habitation aux communes par les groupements antérieurement en fiscalité additionnelle. L'attribution de compensations est figée en euros constants ;
- *La quote-part communautaire.* L'attribution de compensation servie, la communauté prélève sur le produit résiduel de la taxe professionnelle (et les autres ressources disponibles), les moyens nécessaires pour financer le fonctionnement et le développement des services et des investissements d'intérêt communautaire. L'importance des fonds conservés au niveau intercommunal dépend des compétences transférées et du programme d'équipement projeté ;
- *La dotation de solidarité communautaire.* Les communautés à taxe professionnelle unique d'une part, les autres communautés à fiscalité spécialisée d'autre part, bénéficient de deux régimes de dotation de solidarité communautaire. Dans le premier cas, la création de la dotation de solidarité communautaire est obligatoire, elle est facultative dans le second. Toutefois, dans les deux cas, les critères de partage sont déterminés par le conseil communautaire en tenant compte, notamment, de la population, du potentiel fiscal par habitant et de l'importance des charges des communes membres. L'adverbe « *notamment* » signifie que les critères proposés par la loi doivent être appliqués en priorité, tout en laissant la possibilité au conseil communautaire de choisir des critères complémentaires.

¹⁵⁰ GUENGANT, Alain, « Performances et risques de la taxe professionnelle unique », in LE SAOUT, Rémi, MADORE, François, *Les effets de l'intercommunalité*, Presses universitaires de Rennes, 2004, p. 79-107.

La péréquation est limitée « *du fait de l'attribution de compensation qui, rappelons-le, consiste à rendre à ceux qui en avaient, les recettes fiscales dont ils disposaient. Il faudra environ quinze à vingt ans pour atténuer les écarts de ressource d'agglomération les plus criants* ¹⁵¹ ».

L'intercommunalité est justifiée au nom d'une solidarité conçue comme une plus juste distribution des services entre populations. Mais elle est aussi justifiée au nom d'une conception de la « *solidarité organique* » comme l'a définie Emile Durkheim. La solidarité organique suppose des individus aux conditions et aux aptitudes différentes, qui, par leurs différences mêmes, peuvent entrer en interaction dans le cadre du marché et de la production de biens et de services. La solidarité organique suppose donc un brassage social que compromettent les spécialisations sociales propres à chaque commune. « *Constatant que le chômage avait, au fil des ans, insidieusement transformé certains quartiers en quasi-ghettos ... et exprimant sa volonté de refuser un modèle communautariste à l'anglo-saxonne, si contraire au génie égalitariste de la France, le Ministre a exprimé qu'il existait un autre choix, consistant à utiliser tous les moyens, dont la coopération intercommunale, pour combler l'écart entre l'idéal d'une société citoyenne et la réalité quotidienne* ¹⁵² ». C'est ainsi que l'on compte parmi les compétences obligatoires des communautés d'agglomération, la politique de la ville et de l'habitat.

A-4-g L'intercommunalité française entre Gargantua et « public choice »

Un débat théorique porte sur la question de savoir quel régime apporte le meilleur service dans une aire urbaine ? Est-ce une organisation territoriale fragmentée ou unitaire, c'est-à-dire un organisme fédérant les différents services publics locaux dit « Gargantua » en raison de sa taille et de son appétit ? Une deuxième dimension de la réflexion est verticale : peut-on considérer que le principe de subsidiarité (et donc de fédéralisme) doit gouverner toutes les décisions à toutes les échelles ? Est-ce « *au plus près des gens* » que les décisions doivent être prises ou existe-t-il des conflits de rationalité et d'échelle qui provoquent des tensions permanentes et donc qui ne permettent pas de considérer le principe de subsidiarité comme universellement et constamment applicable ?

¹⁵¹ CHOMENTOWSKI, Victor, « Coûts de la ville : l'axe des collectivités », *Les valeurs de la ville*, FNAU, Technicités, 2004, pp. 24-26.

¹⁵² GOUZES, Gérard, rapporteur, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi n° 1155 relatif à l'organisation urbaine et à la simplification de la coopération intercommunale*, Assemblée nationale, 28 janvier 1998, p. 40

La position de Charles Tiebout

Un article de Charles Tiebout¹⁵³, présente la théorie selon laquelle de nombreux gouvernements de petite taille peuvent, mieux qu'un vaste gouvernement, assurer à la fois équité et efficacité dans la gestion des services publics. Ce modèle peut être socialement juste et économiquement efficace.

Ce modèle peut être socialement juste car, pour Tiebout, la société est d'abord caractérisée, par la diversité de ses composantes, et donc par l'existence de groupes sociaux, de catégories, de classes, aux préférences et aux intérêts divergents. En conséquence, la meilleure solution n'est pas que des communautés très différentes, aux exigences parfois contradictoires, vivent ensemble, du moins à l'échelle locale. Il vaut donc mieux, dit-il, envisager le gouvernement local comme fragmenté de façon à ce que les autorités locales puissent répondre au mieux aux demandes et aux besoins de leur population.

Ce modèle apparaît également économiquement efficace puisqu'il fonctionne comme un quasi-marché. Autrement dit, il faut imaginer une aire urbaine composée d'un grand nombre de municipalités qui se comportent comme des firmes et offrent chacune un « *panier de services* » spécifique. Ce panier de services correspond à un certain niveau de taxes locales. Ainsi, en théorie, chaque municipalité est en mesure de fournir un rapport « *coût/avantages* » spécifiques. Les électeurs-consommateurs votent avec leurs pieds, autrement dit, recherchent la municipalité qui correspond le mieux à leur préférence et à leur budget. Ainsi, en théorie, il convient que les municipalités soient nombreuses, et donc que les agglomérations soient le plus fragmentées possibles pour satisfaire le plus grand nombre d'électeurs-consommateurs possible. Le tri social est le résultat du fonctionnement naturel des agglomérations et de la compétition entre les municipalités ; il est le produit du déplacement politique des ménages, à la recherche de la satisfaction maximale.

Tiebout reconnaît que ce modèle ne convient pas pour tous les biens publics, comme par exemple la Défense. Il considère cependant qu'il fonctionne pour une grande variété de services, depuis l'éducation jusqu'à la collecte et le traitement des déchets. Tiebout démontre qu'il existe une taille optimale de chaque municipalité ; la taille optimale est atteinte lorsqu'un ménage supplémentaire coûte plus en prestations de service qu'il ne rapporte en taxe.

¹⁵³ TIEBOUT, Charles « A Pure Theory of Local Expenditures », *Journal of Political Economy*, 1956, pp. 416-424.

La grande force de ce modèle est qu'il établit un lien entre les préférences individuelles, l'organisation politique et la ségrégation sociale. Pour Tiebout, la ségrégation spatiale n'est pas une conséquence néfaste de l'organisation urbaine, il s'agit au contraire d'une forme d'optimum territorial ; la satisfaction des habitants s'accroît proportionnellement à la ségrégation.

En même temps, Tiebout est conscient du caractère théorique de son modèle qui est fondé sur sept postulats :

- les électeurs-consommateurs sont parfaitement mobiles et se déplaceront jusqu'à ce qu'ils trouvent la municipalité satisfaisant leur préférence ;
- les électeurs-consommateurs sont réputés disposer d'une parfaite connaissance des différences existantes de recettes et de dépenses entre les différentes municipalités ;
- il existe un grand nombre de municipalités entre lesquelles choisir ;
- l'emploi ne constitue pas un obstacle à la mobilité ;
- les services municipaux n'engendrent aucune externalité positive ou négative sur les autres municipalités ;
- pour chaque municipalité, il existe une taille optimale ;
- les municipalités dont la taille est inférieure à l'optimum cherchent à attirer des résidents, celles dont la taille est supérieure découragent les nouvelles installations.

Ces différents postulats rendent le modèle très théorique. Il a donné lieu à deux types de questions :

- Les ménages sont-ils à la recherche du meilleur panier de services, autrement dit, le tri social existe-t-il ?
- Les agglomérations politiquement fragmentées apportent-elles réellement plus de satisfaction aux électeurs-consommateurs que les agglomérations politiquement intégrées ?

Très peu d'arguments empiriques permettent de confirmer l'hypothèse de Tiebout, mais cela invalide-t-il pour autant sa conjecture, non plus au plan empirique, mais au plan théorique et politique ?

Les arguments en faveur du « public choice »

Pour les tenants du modèle de Tiebout, le gouvernement fragmenté est socialement juste et économiquement efficace.

Pour Ostrom, Bish et Ostrom, la fragmentation est préférable parce que les grands gouvernements d'agglomération sont moins efficaces¹⁵⁴. Pour la plupart des services publics, on ne constate pas d'économies d'échelle, c'est même l'inverse qui se produit. Les tentatives aux Etats-Unis d'établir des gouvernements consolidés à l'échelle métropolitaine ont souvent rencontré l'hostilité des électeurs n'appartenant pas seulement aux classes moyennes blanches. Ostrom relate l'histoire d'un quartier noir de Boston dont les habitants ont tenté de faire sécession pour créer *Mandela* une nouvelle municipalité. Les citoyens préfèrent un contrôle sur les services publics d'échelle locale. Un gouvernement centralisé n'a pas les moyens de faire remonter la diversité des attentes des différents voisinages et quartiers au sein d'une aire urbaine et d'y répondre.

Cette position reprend un ensemble d'arguments utilisés classiquement contre les grandes organisations et l'Etat : la proximité est plus démocratique, plus proche de la demande des citoyens etc. Il est à noter que cette préférence pour les gouvernements fragmentés est partagée par la littérature communautariste. La démocratie n'est pas prioritairement représentative, c'est surtout un ensemble de relations de face-à-face : *« une personne, un bulletin de vote, la règle de la majorité sont des formulations inadéquates et superficielles des sociétés démocratiques. Les relations de face-à-face, de citoyen à citoyen constituent le socle des sociétés démocratiques. La vie démocratique repose plus sur les capacités d'auto-organisation et d'autogouvernement que sur la délégation des responsabilités à un gouvernement »*¹⁵⁵

Les arguments en faveur du gouvernement intégré

Si les auteurs s'accordent sur le principe que chaque communauté doit avoir son propre gouvernement, toute la question est de savoir ce qu'est une communauté. Pour les tenants d'un gouvernement intégré d'échelle métropolitaine, la population d'une même aire urbaine partage un ensemble d'intérêts communs qui la fondent en une seule communauté. Ce n'est que par le moyen d'un gouvernement consolidé ou intégré que l'on peut réussir à agréger les intérêts

¹⁵⁴ OSTROM, Vincent, BISH, Robert, OSTROM, Elinor, *Local Government in the United States*, San Francisco, ICS Press, 1988.

¹⁵⁵ OSTROM, 1997, cité par ESTEBE, Philippe, TALANDIER, Magali, *La carte politique, instrument de la solidarité urbaine ? L'intercommunalité à l'épreuve de la polarisation sociale de l'urbain*, PUCA, octobre 2005, p. 25.

individuels¹⁵⁶. Les aires urbaines constituent une seule communauté, fondée par des liens économiques et sociaux, mais elles sont artificiellement divisées du point de vue institutionnel. Les besoins collectifs d'une telle communauté ne peuvent être satisfaits par l'addition de multiples politiques locales ; ce type de situation institutionnelle conduit plutôt au chaos, voire à de graves erreurs. Le bien-être ne peut être atteint que par une structure de gouvernement unique avec un processus de décision intégrée.

Ainsi, les arguments en faveur d'un gouvernement intégré découlent-ils d'une critique de la fragmentation politique des aires urbaines :

- l'absence de planification du développement conduit à l'étalement urbain, du fait de la désorganisation des politiques locales d'usage des sols et d'équipements publics ;
- la multiplication des gouvernements locaux conduit à une insuffisance des ressources financières et à une inadéquation structurelle entre les besoins de la population et la capacité d'y répondre ;
- la fragmentation politique conduit à l'incompétence : les petits gouvernements locaux n'ont pas les moyens de se doter de personnels qualifiés ;
- l'absence de concertation et de coordination entre les différentes municipalités conduit à des effets contre-productifs permanents ;
- la confusion des responsabilités est permanente du fait de la multiplication des instances ;
- les petites municipalités adoptent des règlements d'urbanisme qui les protègent contre l'installation de certains groupes, susceptibles de troubler la quiétude de leurs administrés, ce qui favorise la ségrégation ;
- les ressources fiscales sont mal distribuées et profitent à ceux qui sont déjà individuellement riches ; inversement, les pauvres vivant dans les villes-centres ont accès à des ressources fiscales faibles par rapport à leurs besoins. Les municipalités riches ne participent pas à la satisfaction des besoins des plus pauvres ;
- les résidents des riches municipalités de banlieue utilisent les services et les équipements de la ville-centre, sans prendre part aux coûts de fonctionnement ; les riches banlieusards peuvent

¹⁵⁶ LYONS, W.E., LOWERY, David, "Governmental Fragmentation versus Consolidation : Five Public-Choice Myths about How to Create Informed, Involved and Happy Citizens", *Public Administration Review*, Vol. 49, n° 6, nov-déc 1989, pp. 553-543.

alors être considérés comme des « *passagers clandestins* » (*free-riders*) Cela accentue l'exploitation fiscale de la ville-centre.

Le modèle de Tiebout en France ?

Les controverses américaines peuvent-elles éclairer le débat français¹⁵⁷ ? La théorie du « *public choice* » peut difficilement trouver un terrain d'application en France malgré l'existence de 36 000 communes, pour des raisons diverses :

- pour des raisons politiques et institutionnelles, il est extrêmement difficile de distribuer des « *paniers de services* » clairement différenciés entre les communes, parce que l'offre est fortement cadrée par des lois nationales et d'autre part, parce que l'offre locale n'est pas essentiellement d'origine locale : la sécurité, l'éducation, la santé relèvent principalement de l'Etat et du département. Ceci contribue à homogénéiser la couverture des services publics ;
- pour des raisons fiscales, puisque la fiscalité locale est en fait ... très peu locale. La plus grande partie des recettes des collectivités territoriales vient de l'Etat. De plus, les collectivités n'ont qu'une liberté très limitée dans la fixation des taux et aucune dans la fixation de l'assiette, entièrement contrôlée par les services de l'Etat. Enfin, le principal impôt local est la taxe locale acquittée par les entreprises ... donc les ménages ont peu de raison de voter avec leurs pieds quand ils ne payent « *directement* » que 10 à 15 % du budget communal ;
- pour des raisons sociales puisque la mobilité des ménages est beaucoup plus faible en France qu'aux Etats-Unis.

Cependant, avec la décentralisation et les nouvelles compétences dévolues aux communes, on peut observer une application en mode mineur du modèle de Tiebout, avec une spécialisation sociale des communes. De nombreuses études montrent par exemple que, en Ile-de-France, deux catégories sociales (cadres supérieurs et ouvriers) qui paraissent se repousser mutuellement, sont nettement polarisées, alors que les catégories « *moyennes* » se distribuent sur tout le territoire¹⁵⁸. De manière générale, les observateurs et les politiques s'accordent sur cette lecture très polarisée aux extrêmes de l'espace social, exprimée par les deux termes de relégation et de sécession.

¹⁵⁷ Voir les développements de la première partie de ESTEBE, Philippe, TALANDIER, Magali, *La carte politique, instrument de la solidarité urbaine ? L'intercommunalité à l'épreuve de la polarisation sociale de l'urbain*, PUCA, octobre 2005, 114 p

¹⁵⁸ PRETECEILLE, Edmond, « Comment analyser la ségrégation sociale ? », *Etudes foncières*, Juillet-août 2002, pp. 10-16

On trouve ainsi dans les textes politiques ou savants un raisonnement du type Tiebout, mais inversé. Pour ce dernier, la fragmentation est désirable car elle aboutit à un optimum. Selon le point de vue français, le morcellement communal est réputé accroître la compétition entre communes pour accueillir les ménages huppés et produire une mise à l'écart systématique des ménages précaires ou étrangers qui ne trouvent plus refuge que dans les espaces spécialisés du logement social public. L'égoïsme municipal se manifeste donc par le refus de construire des logements sociaux, notamment dans les communes périurbaines.

Un lien intellectuel direct s'est donc peu à peu établi entre la fragmentation politique du territoire et l'aggravation de la ségrégation spatiale, l'une renforçant l'autre. Dès lors, la solution apparaît comme évidente : pour lutter contre la ségrégation sociale et rétablir l'équité entre les territoires, il faut dépasser le morcellement communal et favoriser l'émergence de juridictions à la bonne échelle, autrement dit à celle de l'agglomération.

A-4-h Un entre-deux pragmatique

La législation française semble avoir choisi un entre-deux pragmatique entre les approches inspirées du « *Public Choice* » et les approches en faveur des gouvernements intégrés. Si le législateur a reconnu que la fragmentation politique des aires urbaines favorisait l'égoïsme fiscal, l'étalement urbain, la ségrégation sociale etc., il n'a pas souhaité rompre avec l'échelon communal. L'idée que la commune, par sa petite dimension, permette l'exercice d'une démocratie du « *face-à-face* », a justifié son maintien¹⁵⁹. Aussi, le modèle français est-il celui qui tente de concilier les avantages du gouvernement intégré avec une conception de la démocratie basée sur des relations interpersonnelles.

¹⁵⁹ Jacques Caillosse parle à propos de ce débat de « *l'adhésion dogmatique à l'idée selon laquelle la commune serait en tant que telle, toujours et partout, un mode d'expression naturel de la démocratie* » par l'ensemble du corps politique. CAILLOSSE, Jacques, « En attendant le pouvoir d'agglomération ? », *Pouvoirs locaux*, n° 50, 3^{ème} trimestre 2001, p. 27

A-5 La loi SRU : les principes d'un nouvel urbanisme

A-5-a L'avenir en plan

L'exposé des motifs de la loi montre l'ambition d'un texte qui pense en un même mouvement l'évolution de la forme concrète des villes, avec la transformation des mobilités et la capacité de la ville à « *faire société* »¹⁶⁰. L'exposé des motifs de la loi précise qu'« *il ne s'agit pas de cultiver la nostalgie d'une ville ancienne ou d'un mode de vie passé souvent idéalisés : il s'agit de prendre la mesure des risques que comporterait la poursuite des logiques qui sont actuellement à l'œuvre :*

- *extension mal maîtrisée de l'urbanisation, générant gaspillage d'espace, dépérissement de certains quartiers existants, coût des infrastructures, croissance continue des transports individuels, inacceptables à terme pour la qualité de la ville ;*
- *approfondissement des inégalités sociales au sein d'une ségrégation spatiale, qui pourraient conduire à remettre en cause le lien social et les bases du contrat républicain et du fonctionnement de la démocratie* »¹⁶¹.

¹⁶⁰ Les textes consultés sont :

Projet de loi

GAYSSOT, Jean-Claude, *Projet de loi relatif à la Solidarité et au renouvellement urbains*, n° 2131, 7 février 2000, 148 p.

Débats au parlement

RIMBERT, Patrick, *Rapport n° 2229, fait au nom de la commission de la production et des échanges sur le projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbains*, 2 mars 2000, tome I, 371 p et tome II, 321 p.

Débat en première lecture à l'Assemblée nationale.

Sénat, 1^{ère} lecture.

Discussion les 26, 27, avril, 2, 3, 4, 9, 10 et 17 mai 2000.

Assemblée nationale, nouvelle lecture.

Discussion 28 et 19 juin 2000.

Sénat, nouvelle lecture.

ALTHAPE, Louis, *Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques et du plan sur le projet de loi relatif à la Solidarité et au renouvellement urbains*, tome I 226 p. et tome II, 417 p. 11 octobre 2000.

Discussion les 18 et 19 octobre 2000.

Assemblée nationale, lecture définitive.

Discussion, le 21 novembre 2000.

Texte adopté

Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, JO n° 289 du 14 décembre 2000, page 19777.

¹⁶¹ GAYSSOT, Jean-Claude, *Projet de loi relatif à la Solidarité et au renouvellement urbains*, n° 2131, 7 février 2000, p 1.

Le projet de loi vise à rénover le cadre juridique des politiques d'aménagement de l'espace en s'appuyant sur trois principes fondamentaux :

- l'exigence de solidarité pour assurer « *le développement cohérent des territoires urbains, périurbains et ruraux* » ... « *des actions fortes de renouvellement urbain, pour assurer la mixité sociale dans des villes plus équilibrées, grâce à une plus grande diversité de l'habitat à l'échelle des quartiers* » ;
- le développement durable et la qualité de la ville pour un développement urbain plus économe de l'espace et pour donner une priorité nouvelle aux autres modes de déplacement que l'automobile ;
- la démocratie et la décentralisation. « *Le droit doit être lisible : il faut simplifier les règles et les rendre accessibles à chacun en privilégiant le dialogue et le débat public sur la procédure* ». Face à une loi que d'aucuns pourraient prétendre centralisatrice, l'exposé des motifs réaffirme « *la responsabilité première des collectivités territoriales dans la mise en œuvre, à l'échelle la plus pertinente, des objectifs que la Nation s'assigne par la loi* ».

Les objectifs de la loi sont donc de « *définir un meilleur équilibre des agglomérations* » ; de « *réussir la mixité urbaine* » et d' « *assurer une offre d'habitat diversifiée et de qualité* ».

A-5-b Se loger, se déplacer, vivre en ville

Comme nous l'avons annoncé, la présentation des outils créés par la loi SRU sera plus rapide, puisqu'ils font l'objet d'une analyse plus approfondie dans la partie suivante.

Dans le domaine de l'urbanisme et de l'habitat

Dans le domaine de l'urbanisme, le législateur a voulu marquer les esprits en changeant notamment les noms des documents d'urbanisme. Les débats ont été particulièrement virulents dans le domaine de l'urbanisme, et le rapporteur au Sénat, Louis Althapé note comme « *révéléateur que l'Assemblée nationale ait, malgré les réticences manifestées par de nombreux élus, rétabli l'appellation de « plan local d'urbanisme » au lieu de celle de « plan d'occupation des sols » que le Sénat avait rétablie. Ceci donne une idée de l'état d'esprit dans lequel a travaillé sa majorité*¹⁶² ». Les principaux changements du Code de l'urbanisme ont trait d'abord à la mise en œuvre de schémas de cohérence territoriale (SCOT) en lieu et place des schémas directeurs à l'échelle des aires urbaines, ensuite au remplacement des plans d'occupation des sols (POS) par des plans locaux d'urbanisme (PLU) qui doivent, à l'échelle communale, présenter un véritable projet d'urbanisme - sous la forme d'un projet

¹⁶² ALTHAPÉ, Louis, *Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques et du plan sur le projet de loi relative à la Solidarité et au renouvellement urbains*, tome I 226 p. et tome II, 417 p. 11 octobre 2000, p. 15.

d'aménagement et de développement durable (PADD) - et enfin à la définition des règles du droit des sols applicables.

Les principales dispositions relatives à l'urbanisme et à la gestion de l'habitat seront présentées dans les parties relatives au SCOT et aux thèmes de la loi SRU, à savoir, la mixité et la lutte contre l'étalement urbain. Toutefois, nous pouvons présenter les principes des politiques d'urbanisme tels qu'ils sont définis par la loi SRU.

Les principes des politiques d'urbanisme

Le 1^{er} article de la loi SRU crée un nouvel article L. 121-1 du code de l'urbanisme à analyser au regard de l'ancien article L.121-10 du même code. Le nouvel article fixe les objectifs principaux s'imposant aux documents d'urbanisme dont il constitue une réécriture.

« Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer :

1° L'équilibre entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural, d'une part, et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et à la protection des espaces naturels et des paysages, d'autre part, en respectant les objectifs du développement durable ;

2° La diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat urbain et dans l'habitat rural, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques, notamment commerciales, d'activités sportives ou culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics, en tenant compte en particulier de l'équilibre entre emploi et habitat ainsi que des moyens de transport et de la gestion des eaux ;

3° Une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux, la maîtrise des besoins de déplacement et de la circulation automobile, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des écosystèmes, des espaces verts, des milieux, sites et paysages naturels ou urbains, la réduction des nuisances sonores, la sauvegarde des ensembles urbains remarquables et du patrimoine bâti, la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature.»

Cet article soumet les différents documents d'urbanisme à des principes de fond. Alors que le droit de l'urbanisme était principalement un droit procédural, il se dote de plus en plus de règles de fond. En effet, dans le cadre de la décentralisation, il convient à l'Etat d'affirmer un certain nombre de principes par la loi, principes qu'il pouvait faire appliquer au moyen de circulaires ou de notes lorsqu'il était doté de la compétence d'élaborer les documents d'urbanisme. Les rapports

entre l'article L.121-1 et les différents documents d'urbanisme sont renforcés. Le rapporteur à l'Assemblée nationale demande que soient mieux affirmés les principes généraux s'imposant aux documents d'urbanisme : *« Le Sénat a affaibli la portée des principes généraux s'appliquant aux documents d'urbanisme. Je pense que les principes généraux qui sont fondateurs et doivent se décliner dans l'ensemble des documents, sont importants. Nous voulons que, s'il y a des contentieux, ceux-ci ne portent que sur des règles de fond, définies dans cet article 1^{er}, plutôt que sur des points de procédures que nous avons, comme vous le savez, simplifiés »*¹⁶³.

Le 1^{er} alinéa affirme un certain nombre de principes quant à l'utilisation de l'espace, notamment celui de l'équilibre entre le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé et les espaces naturels et agricoles. Mais quel est l'effet de cet article ? Selon Patrick Rimbert, rapporteur à l'Assemblée nationale : *« On peut imaginer qu'un plan local d'urbanisme ou un schéma de cohérence territoriale tournés vers le « tout automobile » ne respecteraient pas les objectifs du développement durable du fait de l'effet de serre qui en découlerait et seraient donc entachés d'illégalité car contraires à cet alinéa »*.

Les préoccupations exprimées dans cet article vont plus loin que les objectifs traditionnels du droit de l'urbanisme en matière de protection de l'environnement (protection des sites naturels contre les excès d'une construction anarchique ou protection des constructions contre les risques et les nuisances). Elles s'inscrivent dans le développement de nouveaux objectifs du droit de l'urbanisme qui sont plus qualitatifs et axés sur la notion de développement durable qui était jusqu'alors absente du droit de l'urbanisme.

La deuxième catégorie de principes fondamentaux s'imposant au document d'urbanisme concerne les objectifs de mixité sociale et urbaine. Pour Patrick Rimbert : *« L'objectif de mixité urbaine renvoie à une vision fonctionnelle de la ville qui a prédominé au lendemain de la seconde guerre mondiale. Raisonnant à partir des besoins des habitants (se loger, travailler, circuler, se distraire), les urbanistes ont bâti des villes aux secteurs bien délimités et aux fonctions bien définies. Cette doctrine, certes séduisante, a donné lieu aux dérives que l'on constate aujourd'hui : cités-dortoirs marginalisées et dépourvues de commerces de proximité ou d'animations culturelles, quartiers de bureaux et d'affaires, pour beaucoup périphériques et inaccessibles au transport collectif »*¹⁶⁴.

Il s'agit de rompre avec un urbanisme limité au zonage qui aboutit à la juxtaposition d'espaces monofonctionnels.

¹⁶³ RIMBERT, Patrick, Débats parlementaires, Assemblée nationale, 2^{ème} séance du 27 juin 2000, p. 5885

¹⁶⁴ RIMBERT, Patrick, Rapport n° 2229, fait au nom de la commission de la production et des échanges sur le projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbains, 2 mars 2000, tome I, p. 45

Dans le même esprit, la notion de mixité sociale dans l'habitat, remet en cause le zonage restrictif et parfois discriminatoire qui a pu être établi par certains documents d'urbanisme. La réalisation de cet objectif passe donc par celle de la diversité au sein d'un même espace, dans lequel doivent coexister logements sociaux et non sociaux.

Cet article introduit enfin une troisième catégorie d'objectifs, celle de l'utilisation économe de l'espace. Cette notion d'utilisation économe de l'espace, tant urbain que rural, *« ne doit pas être assimilée à celle de la verticalité des constructions, qui peut lui être d'ailleurs totalement opposée. La verticalité des zones d'urbanisation prioritaires correspond ainsi à des coefficients d'occupation de sols très faibles et l'on constate que les quartiers pavillonnaires sont en général plus densément peuplés que les grands ensembles »*¹⁶⁵

A-5-c Adapter les transports collectifs à la ville ?

On connaît la fameuse formule prêtée au président Georges Pompidou *« Il faut adapter la ville à l'automobile »*. Près de trente ans après ce vœu, ô combien décrié aujourd'hui, on pourrait dire que le législateur vise – de manière tout aussi chimérique ? – à *« adapter les transports collectifs à la ville »*. Dans le domaine des transports, les dispositions apportées par la loi SRU sont nombreuses et techniques. Trois sont intéressantes en ce qu'elles sont liées à l'objectif d'une meilleure prise en compte de la périurbanisation :

- une meilleure articulation entre documents d'urbanisme et programmation des investissements dans les transports ;
- la création de syndicats mixtes de transports pour desservir les zones périurbaines ;
- la régionalisation ferroviaire pour mieux articuler l'offre avec la demande.

Renforcer le rôle des plans de déplacements urbains

Les plans de déplacements urbains ont été créés par la loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs et modifiés par la loi du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie. Ils ont pour vocation essentielle la définition d'un système global des déplacements de personnes et de marchandises dans les périmètres de transports urbains, dans un objectif de diminution du trafic automobile.

Les dispositions introduites par la loi visent à renforcer les liens entre les documents de planification urbaine et la planification des déplacements. Une des principales critiques adressées

¹⁶⁵ RIMBERT, Patrick, *opus cité*, p. 49

aux plans de déplacements urbains est d'abord qu'ils étaient élaborés à la seule échelle de la ville agglomérée¹⁶⁶. L'article 101 de la loi ouvre la possibilité que l'établissement public en charge de l'élaboration d'un SCOT se voie transférer la compétence de l'élaboration d'un plan de déplacements urbains couvrant l'ensemble du périmètre de la compétence de cet établissement public, sous réserve que ce périmètre inclue la totalité du ou des périmètres de transport urbain qu'il recoupe.

Encourager la coopération entre autorités organisatrices

Une des grandes difficultés du système français de transports collectifs est l'insuffisante articulation entre les réseaux de transports périurbains, dont la compétence revient aux Conseils généraux et les réseaux de transports urbains, dont la compétence relève de la ville-centre et des communes qui la jouxtent, dans le cadre d'un établissement public ou d'un syndicat *ad hoc*. Si l'insuffisante coordination de ces réseaux résulte de la traditionnelle segmentation de l'action publique, elle découle également d'intérêts divergents entre une autorité organisatrice de transports urbains qui peut être tentée d'élargir son périmètre pour répondre au mieux aux besoins des usagers, de plus en plus nombreux à ses marges, et le Conseil Général, autorité organisatrice du transport périurbain, qui se voit déposséder de ses lignes périurbaines les plus rentables ou, plutôt, les moins déficitaires.

Aussi, la loi Solidarité et renouvellement urbains prévoit-elle la création de syndicats mixtes de transports. Le syndicat mixte permet au département et à la région de s'associer entre eux, et éventuellement avec les autorités compétentes en matière de transports urbains à l'intérieur d'une même aire urbaine, dans le cadre d'un syndicat mixte de transports dont la vocation sera, au minimum, de coordonner les services qu'organisent ses membres à l'intérieur de son périmètre et de mettre en place un système d'information globale à l'intention des usagers. Le syndicat mixte pourra assurer, en lieu et place de ses membres, la réalisation et la gestion d'équipements et d'infrastructures de transport.

Comme l'explique Patrick Rimbert « *il s'agit clairement de permettre au département et à la région d'assurer un service de transport périurbain depuis et vers une agglomération centre.* ». Le projet de loi prévoit pour cela que les syndicats mixtes de transports peuvent prélever un versement de transport additionnel sur leur aire de compétence périurbaine.

¹⁶⁶ OFFNER, Jean-Marc, *Les plans de déplacements urbains*, La documentation française, 2006, 92 p.

Régionalisation des services ferroviaires régionaux

Le transfert aux régions des compétences en matière d'autorité organisatrice de transport ferroviaire correspond à une volonté de décentralisation¹⁶⁷. Mais il s'agit surtout de prendre acte de l'évolution des territoires : « *au départ organisés pour répondre à la desserte des territoires ruraux, les transports ferroviaires de desserte régionale ont dû faire face à un bouleversement de l'urbanisation, à l'explosion de l'habitat en zone périurbaine et à la croissance d'une demande de liaison interurbaine*¹⁶⁸ ».

Pour la desserte régionale, la SNCF a vu qu'on lui confiait, selon des normes et des objectifs particulièrement vagues, le soin d'être l'opérateur de transport. Un service de référence était alors défini, mais « *la révolution géographique et démographique a eu raison du lien ténu qui liait la réalité et ce service de référence*¹⁶⁹ ». Il en est résulté une stagnation ou un recul de l'utilisation du train comme moyen de transport régional. Cet état de fait a été la conséquence d'une offre inadaptée, tant au niveau des horaires, des fréquences, que de la qualité de l'accueil dans les trains et les gares.

Après la loi Pasqua, une phase d'expérimentation s'est engagée, d'abord dans six régions volontaires, en 1997. Il s'agissait des régions Alsace, Centre, Nord-Pas-de-Calais, Pays de la Loire, Provence-Alpes-Côte-d'Azur et Rhône-Alpes, bientôt rejointes par le Limousin, afin d'expérimenter cette organisation dans une région rurale. Tirant conclusion de cette expérience réussie, avec une croissance des trafics dans les régions expérimentales de près de 5 % par an, la loi SRU prévoit le transfert à l'ensemble des régions, le 1^{er} janvier 2002, des compétences que détient l'Etat en qualité d'autorité organisatrice du transport ferroviaire régional de voyageurs (à l'exclusion de l'Ile-de-France et de la Corse).

Ces dispositions, ainsi que celles qui ont pour objet de confier à la Région Ile-de-France une place prééminente dans la direction de l'autorité organisatrice des transports de la région parisienne, ont fait l'objet d'un large consensus, hormis en ce qui concerne quelques dispositions financières.

L'édifice législatif des trois lois sera principalement mis en œuvre dans le cadre de « *l'acte II de la décentralisation* » promu par le gouvernement Raffarin.

¹⁶⁷ Voir le numéro 107 de la revue *Transports urbains*, consacré aux « *TER, TIR et ... Territoires* », juillet-septembre 2005

¹⁶⁸ RIMBERT, Patrick, *opus cité*, p 272

¹⁶⁹ RIMBERT, Patrick, *opus cité*, p. 272

A-6 L'acte II de la décentralisation

La mise en œuvre des trois lois Voynet, Chevènement et Solidarité et renouvellement urbains a créé certaines crispations et de nombreuses difficultés :

- des difficultés techniques, liées au manque de cohérence entre les lois et à la difficulté d'« absorber » localement ce paquet législatif dense et complexe ;
- des difficultés politiques, liées au refus de certaines municipalités de jouer le jeu de l'intercommunalité ou de la planification supra-communale.

Ces deux types de difficultés expliquent la volonté du gouvernement Raffarin de modifier les règles du jeu. Alors que dans son discours de politique générale, Lionel Jospin n'évoquait pas cette question de l'aménagement du territoire et de la décentralisation, Jean-Pierre Raffarin en parle assez précisément :

« Dès maintenant, j'invite les régions à être audacieuses et à se porter candidates pour expérimenter certains transferts de compétences dont j'ai l'intention de discuter la nature et la portée avec les acteurs concernés. Il faut être audacieux sur ces expérimentations de compétences nouvelles et je propose que les conseils régionaux délibèrent sur ce sujet, fassent leurs propositions, fassent appel à leur initiative, et nous répondrons, au cas par cas, à des expérimentations.

En ce qui concerne le calendrier, en premier lieu et en accord avec le président de la République, un projet de loi constitutionnelle vous sera proposé au Parlement dès l'automne. Il visera à inscrire la région dans la Constitution, à autoriser l'expérimentation locale, à favoriser la coopération entre les collectivités qui le souhaitent et à autoriser la mise en oeuvre de référendums locaux. Les questions spécifiques à l'Outre-mer seront traitées à cette occasion.

A l'automne, sera préparé un projet de loi avec un volet de transfert de compétences immédiat et un volet traçant le cadre des expérimentations. Il s'agit maintenant d'initier une nouvelle donne des responsabilités dans notre pays. Il s'agit de donner du corps au principe de subsidiarité, de la valeur juridique, et de rapprocher le pouvoir de la vie.

Enfin, je présenterai devant le Parlement un projet de refonte des textes liés à l'intercommunalité, liés aux pays, liés aux agglomérations et à la démocratie de proximité. Je suis comme vous un praticien des SCOT nés dans le SRU et de tous ces objets administratifs mal identifiés. Il y a de bonnes choses dans certains de ces textes. Mais

nous les refondrons avec un objectif : responsabiliser les acteurs locaux et leur simplifier leurs décisions, pour faire en sorte qu'ils puissent agir. »

Toutefois, la mise en œuvre de cette politique au cours des gouvernements Raffarin va prendre une tournure assez inattendue :

- Jean-Pierre Raffarin avait, à de nombreuses reprises, manifesté son attachement à l'échelon régional, en tant que président du Conseil régional de Poitou-Charentes entre 1988 et 2002. Il a été président de l'association des présidents de Conseils régionaux entre 1992 et 1998 et président de l'association des régions de France (ARF) qui lui succède entre 1998 et 2002. Il réaffirme son attention à la Région dans son discours de politique générale où le département n'est pas cité. Pourtant on a généralement considéré que ses réformes aboutissaient à un renforcement sans précédent de l'échelon départemental.
- la décentralisation, qui avait été entreprise de manière assez consensuelle depuis les années 1982-1983, tout au moins sans provoquer de mouvements sociaux, a été fortement critiquée par une grande partie de l'opinion.

Sous le gouvernement Raffarin, aucun texte général sur le développement local et la décentralisation ne supplée aux défauts originels de la juxtaposition législative des années 1999-2000. Pourtant la rédaction d'un tel texte avait été préparée par un rapport réalisé sous la direction de Dominique Schmitt et présenté en décembre 2002¹⁷⁰. Ce rapport, comme son nom l'indique (*Mise en cohérence des trois textes relatifs à l'intercommunalité, à l'aménagement du territoire, à la solidarité et au renouvellement urbains*) vise à remédier aux différentes difficultés liées à la mise en œuvre locale de ces trois lois. « Face à cet excès de textes, le gouvernement a nommé un préfet, Dominique Schmitt, pour réaliser un rapport. Il a fait un rapport sur l'emboîtement des lois. Dans ce groupe de travail, il y avait la DGUHC, la DGCL etc., différentes personnes qui au-delà des aléas politiques étaient porteuses d'intérêt général. Avec Schmitt, ils ont fait un travail consistant à pointer ce qu'il fallait assouplir, mais ils n'ont pas tout transformé. C'était un rapport qui ne manquait pas de courage parce qu'il a pointé des choses qu'il fallait bouger, il a redonné du sens à cet ensemble de lois, et il a osé dire ce qui n'était pas trop dans l'air du temps, notamment qu'il fallait que les préfets régulent le jeu territorial, qu'il fallait que l'Etat ait une voix¹⁷¹ ».

¹⁷⁰ SCHMITT, Dominique, *Mise en cohérence des trois textes relatifs à l'intercommunalité, à l'aménagement du territoire, à la solidarité et au renouvellement urbains*, Ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, décembre 2002, 30 p. + annexes

¹⁷¹ Entretien avec Jean Frébault, le 11 janvier 2006

Mais, si cette grande loi de simplification n'est pas intervenue, trois étapes importantes sont à mentionner :

- la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 qui donne un fondement constitutionnel à la décentralisation, « *mère des réformes* » selon Jean-Pierre Raffarin ;
- la loi Urbanisme et habitat du 3 juillet 2003, qui assouplit un certain nombre de dispositions de la loi Solidarité et renouvellement urbains ;
- la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004, qui renforce la décentralisation.

A-6-a La révision constitutionnelle : la République toujours « une et indivisible » mais « décentralisée »

La vingt-deuxième révision de la Constitution de 1958¹⁷², celle dont le texte est le plus long (15 articles sont concernés, certains étant totalement nouveaux) consacre le principe selon lequel l'organisation de la France est « *décentralisée* ». Son utilité a été contestée : était-il nécessaire, compte tenu de la reconnaissance antérieure du principe de libre administration des collectivités territoriales ? Il traduit toutefois l'ambition d'inscrire plus profondément la décentralisation dans la loi fondamentale, et aussi d'en permettre la relance en faisant sauter les obstacles constitutionnels qu'avaient laissé subsister les réformes de 1982-1983 réalisées, en dépit de leur ampleur, sans modification de la Constitution.

La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 ajoute à l'article 1^{er} de la Constitution de 1958 que si la France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale, « *son organisation est décentralisée* ».

L'article 72 (nouveau) de la Constitution donne ensuite un fondement constitutionnel aux différentes collectivités territoriales : la reconnaissance constitutionnelle de la Région intervient 34 ans après l'échec du référendum organisé par De Gaulle qui en soumettait la possibilité aux suffrages des Français.

L'exposé des motifs de la réforme constitutionnelle indique que « *nos compatriotes [...] se plaignent [...] de la complexité institutionnelle, qui ne leur permet pas d'identifier un responsable pour chaque politique publique. Une clarification des compétences s'impose* ». Pour autant, la réforme constitutionnelle ne clarifie rien, elle recherche seulement une meilleure articulation des compétences des différents

¹⁷² La revue *AJDA* a consacré un dossier spécial à cette révision constitutionnelle. Voir le numéro du 24 mars 2003, pp. 522-573.

échelons territoriaux à travers les trois notions de « *subsidiarité* », de « *collectivités chefs de file* » et de « *droit à l'expérimentation* ».

Le principe de subsidiarité, en rupture avec la tradition jacobine, reconnaît aux collectivités locales, - au même titre qu'à l'Etat – vocation, dans leur domaine de compétence à exprimer l'intérêt général.

La notion de « *collectivité chef de file* » tente d'organiser les inévitables chevauchements de compétence. On doit noter qu'à cette difficulté, de nombreux Etats européens ont répondu par l'institution de tutelle d'une collectivité locale sur l'autre¹⁷³. La notion de « *chef de file* », d'ordre pragmatique, vise à remédier au brouillage des compétences en permettant à une collectivité d'orienter l'action de l'ensemble des collectivités concernées par l'exercice d'une compétence.

Enfin, pour mieux adapter le droit des collectivités locales aux spécificités de leur territoire, la réforme constitutionnelle établit que : « *dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement, l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences* » (article 72 de la Constitution). La loi organique du 1^{er} août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités locales est venue en préciser les modalités¹⁷⁴.

La réforme constitutionnelle marque une évolution importante dans la conception de la décentralisation, mais remarquons qu'en faisant l'impasse sur la nécessité de repenser

¹⁷³ C'est notamment le cas en Italie.

¹⁷⁴ PONTIER, Jean-Marie, « La loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales », *AJDA*, 29 septembre 2003, n° 32, pp. 1715-1723. Ce texte a été fortement critiqué par de nombreux juristes. Bruno Rémond, dit en effet « *ce texte me laisse sans voix ! Qu'on en juge ! Le dispositif retenu est le suivant : - en premier lieu, la délibération d'une collectivité désireuse d'expérimenter des normes dérogeant aux lois de la République est transmise au ministre de l'Intérieur accompagnée des observations du préfet : de quelle nature pourront être celles-ci et quelle sera leur portée ? - ensuite, la liste des collectivités autorisées à déroger à la loi sera fixée par décret : le pouvoir discrétionnaire du gouvernement lui permettra-t-il de refuser l'inscription d'une collectivité sur cette liste et sur la base de quels critères, avec quelles possibilités de recours pour les élus concernés ? - enfin, les mesures prises dans le cadre d'une expérimentation dérogatoire feront l'objet d'une évaluation par le Parlement sur la base d'un rapport établi par le gouvernement et appréciant les décisions prises « au regard de leur coût, de la qualité de services, de l'organisation des collectivités et des services de l'Etat, ainsi que des incidences financières et fiscales » : mais quelle autorité plus ou moins indépendante appréciera ces différentes données, déterminera leur poids respectif et validera ou non, objectivement ou pas, les expériences passées à un crible aussi flou ?*

Ce texte est un mélange délétère d'incohérence institutionnelle et de complexité institutionnelle. En langage populaire, « c'est n'importe quoi ». Plus grave, il autorise à tous les stades du processus le retour des contrôles d'opportunité, donc de la tutelle abrogée depuis 1982. Plus grave encore, sa mise en œuvre va rendre encore plus incompréhensible et plus illisible la répartition des responsabilités accroissant tellement l'incompréhension et l'inquiétude des citoyens qu'ils n'auront plus qu'un seul souhait : ne plus parler de décentralisation ». REMOND, Bruno, « En Panne ! », *Pouvoirs locaux*, n°59, 4^{ème} trimestre 2003, p. 26

l'architecture locale devenue un peu baroque avec ses quatre niveaux régional, départemental, intercommunal et communal et d'affirmer la place majeure que doivent jouer les intercommunalités, la réforme passe à côté de ce qui, pour beaucoup, est la condition d'une décentralisation effective et efficace.

A-6-b La loi Urbanisme et habitat ou la loi SRU déjà réformée

La loi Solidarité et renouvellement urbains avait fait l'objet d'un débat très vif entre les groupes parlementaires, notamment sur la question de la mixité sociale, au cours de l'année 2000. Pour répondre aux pressions de sa majorité, le Ministre de l'Equipeement, Gilles de Robien, a dû présenter une loi qui se place sous le signe de la confiance aux élus locaux.

Sous le titre « *Il faut faire confiance aux élus* », le Ministre présente ainsi sa loi dans une publication du ministère de l'Equipeement destinée à en préciser les modalités d'application pour les communes : « *Peu de temps après ma nomination comme Ministre en charge du Logement et de l'Urbanisme, j'ai rencontré des élus de toutes les régions de France. J'ai été frappé par la virulence de leurs critiques envers la loi SRU, les élus des communes rurales en particulier. J'ai également constaté que la raréfaction du foncier était la source d'importantes tensions sur le marché du logement, en particulier dans les grandes agglomérations. Il m'a semblé urgent, au nom du gouvernement, de proposer au Parlement une simplification de cette loi, en conservant ce qui était positif, mais en supprimant les contraintes excessives, surtout en veillant à ce que le projet de loi apporte des réponses concrètes aux préoccupations des élus locaux.* »¹⁷⁵.

Lors de l'analyse des modifications introduites dans le domaine du SCOT, nous verrons que ce qui s'annonce comme une simplification, est déjà une première réforme de la loi Solidarité et renouvellement urbains. Toutefois, l'édifice général est conservé, notamment dans ses aspects les plus importants, c'est-à-dire l'institution de schéma de cohérence territoriale dans le domaine de l'urbanisme et le principe de la mixité dans le domaine du logement. Pour la question de la mixité sociale, la loi Urbanisme et habitat ne revient pas sur les dispositions fixées par la loi SRU puisque tel était le souhait du président de la République. Par ailleurs, sur cette question, la pression des associations et surtout celle de l'abbé Pierre a conduit à une grande retenue¹⁷⁶.

¹⁷⁵ Ministère de l'Equipeement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer, *Loi Urbanisme et habitat, volet urbanisme, service après-vote*, août 2003, 43 p.

¹⁷⁶ *Le Monde* du 27 janvier 2006.

A-6-c La loi Libertés et responsabilités locales : la décentralisation en panne ?

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales fut discutée, dans l'opinion publique et auprès des élus locaux, en même temps qu'était débattu au Parlement le projet de loi constitutionnelle, à l'automne et au cours de l'hiver 2002-2003.

Les Assises des Libertés locales, qui se sont tenues dans toutes les régions de France, ont été essentiellement consacrées à un état des besoins de décentralisation et des attentes des élus locaux au sujet d'une future répartition des compétences. Par certains côtés, ces Assises ont pu ressembler à une opération de marchandage et de négociation entre l'Etat et les diverses collectivités pour l'attribution de nouvelles compétences. Le texte a fait l'objet d'une forte opposition au sein même de la majorité parlementaire et le Premier Ministre a dû recourir à l'article 49 alinéa 3 pour le faire adopter par l'Assemblée nationale.

On ne peut présenter l'ensemble des 202 articles de cette loi, souvent d'une grande technicité, mais il est important d'en montrer les aspects essentiels.

Les transferts aux régions et aux départements

Les transferts de compétence en direction des régions prescrits par la loi du 13 août 2004 apparaissent polymorphes. Si certains sont simples et définitifs, d'autres sont expérimentaux. Le développement économique est une des principales compétences de la Région qui doit coordonner « *sur son territoire les actions de développement économique des collectivités territoriales et de leurs groupements, sous réserve des missions incombant à l'Etat* ». La formation professionnelle échoit également à la Région, puisqu'elle doit définir et mettre en œuvre la politique régionale d'apprentissage et de formation des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle. D'autres transferts sont organisés : la Région, par exemple, devient compétente pour créer, aménager et exploiter les ports maritimes de commerce.

Le Département voit son rôle nettement élargi, notamment dans le domaine de la politique sociale. Mais, dans celui de l'aménagement, c'est surtout le transfert d'une grande part des routes nationales aux Conseils Généraux qui doit être retenu.

L'intercommunalité

L'intercommunalité n'est pas absente de la loi du 13 août 2004, puisque 50 articles sur 202 lui sont consacrés, dans un titre IX de la loi intitulé « *Des communes et de l'intercommunalité* ». Mais, ce n'est pas une surprise, depuis le vote de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, la nouvelle majorité a marqué sa volonté de ne pas brusquer les choses dans le domaine de l'intercommunalité. Aussi, les principales mesures n'ont-elles pas pour but de renforcer cet échelon, mais seulement de faciliter la gestion des EPCI.

La loi propose de nouvelles dispositions relatives au périmètre des groupements de communes.

La loi crée une procédure de fusion des établissements publics de coopération intercommunale. La procédure de fusion ne peut être utilisée qu'à la condition que, parmi les EPCI candidats à la fusion, figure au moins un EPCI à fiscalité propre (une communauté donc) : il peut donc y avoir fusion entre deux communautés ou fusion entre une communauté et un syndicat. La fusion ne se traduira pas par un recul de l'intercommunalité puisque l'EPCI créé devra appartenir à la catégorie d'EPCI la plus intégrée.

Mais, alors que cette disposition vise à étendre les périmètres de groupements de communes, la loi permet à une ou plusieurs communes, membres d'une agglomération, de demander leur retrait de cette dernière sans que celle-ci puisse s'y opposer ni même se prononcer sur le sujet. Ce retrait est soumis à plusieurs conditions préalables (avis de la commission départementale de coopération intercommunale, obligation pour la ou les communes de rejoindre un autre EPCI à fiscalité propre, préservation de la continuité territoriale de la communauté d'agglomération de départ et non-dépassement du seuil de 50 000 habitants pour l'EPCI rejoint). Aussi cette disposition aura-t-elle eu sans doute davantage d'effets symboliques que concrets. A la date butoir fixée par le législateur, au 1^{er} janvier 2005, seules quelques agglomérations (Rennes, Périgueux, Morlaix, Montpellier...) ont été concernées par des demandes, acceptées ou non par le préfet. Toutefois, cette disposition marque un recul du volontarisme intercommunal.

De nouveaux transferts de compétence

Les EPCI peuvent bénéficier de transferts de compétences de l'Etat. Ainsi ils peuvent gérer les aides publiques qui leur sont attribuées en faveur de la construction, de l'acquisition, de la réhabilitation et de la démolition des logements locatifs sociaux et les aides reçues pour la rénovation de l'habitat privé. La dotation de l'Etat afférente à ces diverses aides est gérée par le préfet de Région. Il répartit les sommes entre les communautés urbaines, les communautés

d'agglomération, les syndicats d'agglomérations nouvelles, les communautés de communes et enfin, le département, qui est la collectivité compétente pour la distribution de ces aides aux communes qui ne font pas partie d'EPCI¹⁷⁷.

L'EPCI peut demander à exercer certaines compétences de la Région ou du Département, mais seulement si ses statuts l'autorisent à présenter une telle demande (article 151 de la loi). L'EPCI agit alors « *au nom et pour le compte de* » la collectivité territoriale. La relation entre le Département ou la Région d'une part, et l'EPCI d'autre part, fait l'objet d'une convention déterminant l'étendue de la délégation, sa durée, ainsi que ses conditions financières et ses modalités d'exécution. Tout porte à croire que ce sont les agglomérations qui sont susceptibles d'exercer ces compétences et qu'« *à terme, l'on peut assister à un cantonnement du département à la gestion de l'espace rural, tandis que des intercommunalités puissantes investiront l'espace urbain* »¹⁷⁸.

Faciliter le fonctionnement intercommunal

Face à une interprétation rigoureuse des principes d'exclusivité et de spécialité qui tend à limiter les compétences des EPCI et à dessaisir complètement les communes des compétences déléguées, de plus en plus nombreux sont ceux qui font valoir l'indispensable synergie de l'action communale et intercommunale.

La définition de la notion d'intérêt communautaire par la loi de 1999 a ainsi manifesté la volonté de ne pas donner une interprétation trop rigide de la notion de compétence. Elle permet, dans le cadre de politiques publiques données, une définition fine et évolutive des rôles respectifs des communes et de leurs groupements. En dehors de certains domaines de compétence qui ne peuvent être partagés pour d'évidentes raisons de cohérence technique (eau, assainissement, déchets...), la plupart des tâches dans les domaines de compétence répertoriés par le législateur peuvent faire l'objet de discussions et être réparties entre les deux niveaux institutionnels. Même si elle ne remet pas frontalement en cause les principes d'exclusivité et de spécialité, la détermination locale de l'intérêt communautaire offre une grande latitude pour ajuster la ligne de partage entre responsabilités municipales et prérogatives intercommunales.

Cette évolution a prouvé toute sa pertinence dans des registres variés (aménagement, développement économique) ou plus restreints comme les politiques culturelles, la gestion des équipements sportifs ou l'action sociale : autant de domaines dans lesquels il n'était pas

¹⁷⁷ DRIANT, Jean-Claude, « La loi du 13 août 2004. La géographie complexe de la délégation de l'aide à la pierre », *Etudes foncières*, n° 111, septembre-octobre 2004, pp. 16-20

¹⁷⁸ DEGOFFE, Michel, « L'intercommunalité après la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales », *AJDA*, 2005, n° 3, p. 136

souhaitable que l'inscription de la compétence au statut de la communauté imposât un dessaisissement intégral et définitif des communes.

La loi de 2004 autorise un certain nombre de pratiques déjà fréquemment en usage dans les EPCI, pratiques peu orthodoxes au regard du principe d'exclusivité. Les communautés pourront ainsi mettre à disposition des communes leurs propres services, et les communes auront également la possibilité de mettre les leurs à disposition pour les projets de la communauté. C'est une dérogation d'importance au principe selon lequel tout transfert de compétence impose le transfert du personnel nécessaire à sa mise en œuvre. Le recours à cette possibilité devra être justifié par « *un intérêt pour la bonne organisation des services* ». Il s'agit notamment de faciliter la rationalisation des organigrammes et d'éviter les doublons administratifs, pour permettre les économies d'échelle dont l'intercommunalité n'a pas encore prouvé qu'elle était capable.

La loi apporte un assouplissement notable au principe d'exclusivité en autorisant, dans les deux sens, le versement de fonds de concours entre les communautés et les communes membres. Ces possibilités nouvelles accentuent de toute évidence l'imbrication des communes et de leurs groupements, en autorisant des échanges aussi bien humains que financiers entre les deux niveaux. Elles traduisent le fait que le couple commune-communautés fonctionne comme un tandem institutionnel, marqué par des interdépendances croissantes et un impératif quotidien de coopération.

Conclusion (provisoire) sur l'acte II ...

« Ce n'est pas cette loi, et les très nombreux décrets d'application qu'elle implique nécessairement, qui vont simplifier le système administratif, lequel ne pourra que s'alourdir et appellera des personnels plus nombreux et compétents. Mais il n'y a pas lieu de se lamenter, inutilement, sur cette situation [...] C'est aux élus locaux qu'il incombe maintenant de prendre leurs responsabilités, sans verser dans la lutte contre l'Etat et la surenchère. Ce sera là, manifestement une tâche difficile ¹⁷⁹ ». Mais que la tâche d'appliquer le texte revienne plutôt aux élus locaux ou à l'Etat (puisque'elle relève institutionnellement et politiquement des deux), cette loi - il faut le souligner - marque les limites d'une décentralisation qui a surtout été pensée de manière administrative et sans véritable réflexion sur le rôle nouveau de l'Etat dans ce contexte ¹⁸⁰.

¹⁷⁹ PONTIER, Jean-Marie, « Les nouvelles compétences de la région », *AJDA*, 2004, n° 36, p. 1977.

¹⁸⁰ TENZER, Nicolas, « L'Etat garant ou l'impensé de la décentralisation », *Pouvoirs locaux*, n° 59, 4^{ème} trimestre 2003, pp. 77-82

A-7 Après deux étapes de décentralisation

Entre 1999 et 2004, l'ensemble de l'architecture du pouvoir local a été remanié en deux temps, à travers les trois lois du Gouvernement Jospin et l'Acte II rédigé par le gouvernement Raffarin.

A-7-a Sur les multiples strates administratives : coexistence des Anciens et des Modernes

Ces lois de décentralisation ont-elles consacré la victoire des « Modernes » (les agglomérations, les régions) sur les « Anciens » (les départements et les communes) ?

En 2002, le rapport Schmitt soulignait que *« les dix années passées ont permis, autour d'un consensus politique marqué par les lois ATR (gouvernement de Madame Cresson), LOADDT (gouvernement de Monsieur Balladur), d'affirmer la nécessité de la réforme de l'Etat, d'enclencher une deuxième phase de décentralisation, de construire une politique d'aménagement du territoire, de ne supprimer aucun niveau territorial et d'imaginer une intercommunalité volontaire mais stimulée. Cette période a débouché sur les lois Voynet, Chevènement et Gaysot, sans pour autant qu'une réflexion globale sur les territoires ait eu lieu ; bien plus on évoluait dans un contexte de contradictions profondes opposant une approche « Europe, région, pays » avec une approche « France, département, commune », pendant que l'administration d'Etat se régionalise après avoir affirmé dans le décret portant charte de la déconcentration que le niveau de droit commun était celui du département¹⁸¹ ».*

Le trio « moderne » Europe, région, pays, défendu par les trois lois du gouvernement Jospin semblait, malgré le maintien des échelons « anciens », avoir le vent en poupe. Certains pouvaient même penser que les échelons anciens, notamment le département, finiraient par mourir en raison de leur inadéquation tant géographique que fonctionnelle et démocratique aux nouveaux enjeux des territoires. Mais l'acte II de la décentralisation a rendu leur place au département et en partie à la commune. Comment expliquer ces revirements ? Au-delà du résultat inattendu des élections régionales de mars 2004 (où la gauche, dans l'opposition parlementaire, a gagné 20 des 22 régions métropolitaines) quelques mois avant l'adoption de la loi Libertés et responsabilités locales d'août 2004, il faut également voir dans le rôle du Sénat et dans le cumul des mandats, une des grandes difficultés à réformer le système local en France. En effet comment imaginer que les parlementaires, qui sont également des élus locaux (très souvent à l'Assemblée nationale et statutairement au Sénat), puissent utiliser la loi pour amoindrir les pouvoirs qu'ils exercent dans les différentes collectivités locales ? La question du cumul des mandats des parlementaires est le

¹⁸¹ SCHMITT, Dominique, *Mise en cohérence des trois textes relatifs à l'intercommunalité, à l'aménagement du territoire, à la solidarité et au renouvellement urbains*, Ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, décembre 2002, p. 3.

nœud qui explique la très grande difficulté à réformer le système local. Quoi qu'il en soit des causes de cette inertie institutionnelle, il faudra en analyser les effets sur les politiques locales d'aménagement du territoire.

A-7-b Sur les modalités de la décentralisation : principe juridique et réalité institutionnelle

Les modalités de la décentralisation (à travers la notion de transfert de compétence) n'ont pas évolué avec l'acte II de la décentralisation. Cette notion de bloc de compétences est une fiction juridique dans la mesure où la dynamique propre de chaque institution la conduit à s'occuper de l'ensemble des questions qui se posent à elle, quelle que soit la limitation juridique de ses domaines de compétence et dans la mesure où aucun domaine n'est indépendant des autres. Comment imaginer que les départements dont la compétence porte sur la « *lecture publique* », puissent ne pas interférer avec les politiques culturelles menées par d'autres collectivités publiques ? Dans le domaine de l'urbanisme, Patrick Hocreitere note que la confrontation et l'interdépendance « *dans les processus de décision, du fait bien souvent des enjeux des problèmes d'aménagement et de protection, l'emportent largement sur la répartition juridique des compétences. La décentralisation a privilégié les aspects formels et juridiques des pouvoirs et des attributions. Elle a complètement négligé, [...] la réalité des rapports entre l'Etat national et le système local* »¹⁸²

Toutefois, tout en maintenant cette logique de répartition « *tayloriste* » des fonctions aux différents échelons administratifs, l'acte II de la décentralisation a reconnu, à la marge, que la notion de bloc de compétence est une fiction juridique en tordant le cou au principe d'exclusivité pour les relations entre communes et intercommunalités.

Mais, dans l'ensemble, on ne peut qu'être frappé par la continuité de « *l'acte II* » par rapport à « *l'acte I* » ; comme si on considérait que l'architecture institutionnelle était satisfaisante et qu'il suffisait simplement de répartir autrement les compétences décisionnelles¹⁸³. En dépit de la signification symbolique qu'on a voulu lui donner, l'acte II se caractérise paradoxalement par une conception toute administrative de la décentralisation qui laisse en suspens la question des institutions et des dynamiques politiques susceptibles d'encourager et d'animer la vie politique locale.

¹⁸² HOCREITERE, Patrick, « L'administration de l'Etat », *AJDA*, 1993, p. 178

¹⁸³ FRIEDBERG, Ehrard, « Le carcan de l'inertie institutionnelle », *Pouvoirs locaux*, n°59, 4^{ème} trimestre 2003, pp. 44-46.

A-7-c Vers un nouveau gouvernement du territoire ?

Alors que la décentralisation était un thème relativement consensuel jusqu'en 2002, l'acte II de la décentralisation a été marqué par une forte mobilisation politique et a même suscité un mouvement social important autour de la question du transfert du personnel ouvrier et technique de l'Education nationale aux collectivités locales¹⁸⁴. Mais surtout, durant cette période, comme le montre Renaud Epstein, l'Etat se reconfigure avec l'apparition d'un « *gouvernement à distance* »¹⁸⁵ : l'Etat ne cherche plus à renforcer l'autonomie des collectivités locales, mais à orienter les stratégies librement consenties par les acteurs locaux dans le sens de ses intérêts. Le sociologue souligne l'épuisement d'un modèle de « *gouvernement négocié du local* » appuyé sur le projet territorial et le contrat global. La procédure contractuelle, dont la loi Voynet généralise la pratique, montre en effet des limites. Beaucoup soulignent la fragilité des coopérations dans le cadre contractuel¹⁸⁶. A ces critiques savantes, s'ajoute celle de la Cour des Comptes, qui montre, par exemple dans le rapport de 2002 consacré à la politique de la ville, l'empilement des procédures et le caractère partiel, voire formel, des accords locaux¹⁸⁷. Comment l'Etat peut-il reprendre la main ? Une des solutions est le transfert de moyens d'intervention du pouvoir central vers des agences *ad hoc*. C'est le cas pour la rénovation urbaine avec la création de l'ANRU (Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine) mais aussi pour les transports, la recherche, les projets industriels. On peut aussi remarquer le recours à l'appel à projets qui court-circuite les services locaux de l'Etat pour organiser une mise en concurrence nationale des projets locaux. Cette technique dépasse les seules interventions urbaines et concernent aussi bien les politiques économiques (pôles de compétitivité) que sociales (maison de l'emploi, dispositifs de réussite éducative). « *Le modèle qui s'ébauche est donc caractérisé par un mouvement de retrait de l'Etat, qui s'extrait des territoires pour mieux les gouverner à distance. Ce retrait vise à réduire l'emprise des élus locaux (relayés au sein de l'appareil administratif d'Etat) sur les choix politiques nationaux et correspond à une recherche de restauration politique centrale, à la fois sur les administrations et sur les élus locaux* »¹⁸⁸.

Dans ce modèle de gouvernement à distance et de mise en concurrence des territoires, Renaud Epstein montre que les regroupements intercommunaux perdent de leur intérêt et que la fragmentation territoriale est au contraire très utile en qu'elle facilite la gestion concurrentielle du territoire. L'exemple de l'ANRU et de la faible implication des communautés d'agglomération

¹⁸⁴ Voir par exemple, LAVAL, Christian, « Quand la décentralisation libéralise l'école ... », *Mouvements*, n° 26, mars-avril 2003, pp. 102-107

¹⁸⁵ EPSTEIN, Renaud., « Gouverner à distance. Quand l'Etat se retire des territoire », *Esprit*, novembre 2005, pp. 96-111.

¹⁸⁶ GAUDIN, Jean-Pierre, DORMOIS, Rémi, *Stabilité et instabilité dans les processus de décision urbaine*, PUCA, septembre 2003, 80 p.

¹⁸⁷ COUR DES COMPTES, *La politique de la ville*, février 2002, 333 p.

¹⁸⁸ EPSTEIN, Renaud., *opus cité*, p. 111

dans les dispositifs de rénovation urbaine semble confirmer cette hypothèse. En allant au bout du raisonnement, on pourrait dire que les « *trois lois* » et les principes qui les animent, risquent en quelque sorte de se trouver balayés par l'émergence d'une nouvelle forme de gouvernement des territoires qui rend inutiles le contrat et la définition locale de politique de solidarité. Bref, l'intercommunalité n'aurait plus sa place dans une gestion concurrentielle du territoire qui se satisfait de la fragmentation.

Nous partageons avec Renaud Epstein, l'idée que le « *néo-libéralisme* » loin d'entraîner une disparition de l'Etat, impose une recomposition de ce dernier. Toutefois, il ne nous semble pas que les « *trois lois* » soient la dernière manifestation d'un mode de gouvernement des territoires que condamnerait l'inflexion néo-libérale des politiques territoriales.

En effet, qu'est-ce que le néo-libéralisme par rapport au libéralisme ? Le libéralisme considère le marché comme un phénomène naturel qu'il conviendrait de respecter comme tel. Cette « *naïveté naturaliste* » impose à l'Etat d'intervenir pour traiter les problèmes et les besoins que ledit marché ne parviendrait pas à résoudre ou à satisfaire¹⁸⁹. L'Etat doit donc intervenir à cause du marché, pour en compenser les insuffisances et pour en limiter les excès. Mais aux yeux des néo-libéraux, si nous suivons l'analyse qu'en donne Michel Foucault, le moteur de l'économie, ce n'est pas le principe de l'échange plus ou moins satisfaisant, mais celui de la concurrence plus ou moins effective¹⁹⁰. La concurrence n'est pas un phénomène naturel, c'est une manière de faire jouer les inégalités efficacement. L'action de l'Etat change alors complètement d'objet : ce qui compte, ce n'est plus l'homme de l'échange, celui du besoin et de la consommation, mais l'homme de l'entreprise et de la production. Et nous avons vu que les politiques d'aménagement du territoire avaient très exactement suivi ce passage du libéralisme au néo-libéralisme puisqu'elles ne visent plus à rétablir l'équilibre entre les régions pour faciliter la création d'un marché national, mais à soutenir la concurrence entre les territoires, afin de rendre « *entreprenants* » et « *compétitifs* » tous les territoires.

Mais une politique territoriale peut-elle s'appuyer sur la seule concurrence ? Bien sûr, il ne s'agit plus de réduire les inégalités entre les hommes et entre les territoires puisque, dans la concurrence, ce qui compte, ce n'est pas l'équivalence, c'est au contraire l'inégalité. Mais il convient de maintenir chaque individu et chaque territoire au sein de la concurrence, de retenir l'individu comme le territoire dans le registre de l'« *égale inégalité* » qui fait qu'il y a concurrence

¹⁸⁹ Sur la conception du libéralisme de Smith à Keynes, voir CHAROLLES, Valérie, *Le libéralisme contre le capitalisme*, Fayard, 2006, 273 p.

¹⁹⁰ FOUCAULT, Michel, *Naissance de la biopolitique*, Cours au collège de France, 1978-1979, Hautes Etudes, Gallimard, Seuil, 2004, 335 p.

précisément parce qu'il n'y a pas exclusion. La promotion de la notion de « *cohésion sociale* » montre bien ce passage d'une politique sociale qui n'est plus pensée comme un palliatif aux insuffisances du marché, mais comme un moyen de renforcer la logique concurrentielle¹⁹¹. La promotion de la « *cohésion territoriale* », vise non seulement à compenser la logique de la concurrence ou à en atténuer les effets les plus nuisibles, mais, grâce aux aides en direction d'un certain nombre de quartiers, de villes ou de régions, à rendre toujours possible le jeu de la concurrence. Aussi, loin d'être condamnées par l'affirmation d'une nouvelle logique néo-libérale de gestion des territoires, les structures intercommunales ne remplissent-elles pas ce rôle de cohésion territoriale ? Ne peut-on pas supposer que, loin d'être fortuite, incongrue ou transitoire, la permanence des deux niveaux intercommunaux et communaux autorise tout à la fois l'exercice de la solidarité territoriale et une fragmentation qui favorise l'émulation et la compétition entre communes ? Par ailleurs, si l'échelle intercommunale participe localement à une logique de solidarité, au plan national et international, le regroupement des communes est indispensable, dans une logique de compétitivité, pour s'affirmer face aux autres métropoles.

¹⁹¹ DONZELOT, Jacques, « Refonder la cohésion sociale », *Esprit*, décembre 2006, pp. 5-24.

B – LE SCOT OU LE RENOUVEAU DE LA PLANIFICATION

Dans ce nouveau cadre de la France décentralisée, un nouvel outil d'urbanisme a été imaginé pour permettre un aménagement cohérent des aires urbaines : le schéma de cohérence territoriale. Mais comment évaluer la nouveauté d'un document d'urbanisme ? Antoine Givaudan, analysant les transformations issues de la Loi d'Orientation Foncière (LOF) de 1967, nous donne quelques clés de lecture¹⁹² : « *Première réflexion, d'importance sans doute, la LOF n'était pas foncièrement indispensable et – quoi qu'en pensent beaucoup – ses apports juridiques propres sont assez mineurs, dans le domaine des documents. Quelques petits bouts de lois ou de décrets par-ci par-là, auraient pu suffire pour faire ce qu'elle a fait. Les innovations sont rares et apportent plus des mises au point formelles que des dispositifs nouveaux. C'est dire que nos prédécesseurs de 1958 ou 1943, avaient mis en place l'essentiel, qu'il convenait de ravauder, qu'il était impossible d'abattre ou de remplacer.*

Mais c'est une loi, c'est plus qu'un ensemble d'articles – remis à neuf ou non. C'est une action politique qui tombe sur une réalité, qui tombe à plat ou qui germe. Et pour ensemer les esprits – comme pour ensemer les champs-, il faut peut-être faire appel à de nouvelles graines, même si l'objectif consiste à chaque fois à produire du blé.

Alors, il faut reconnaître que le SDAU et le POS sont une meilleure variété que le PUD¹⁹³, que, si la loi était nécessaire à la suite d'une découverte un peu tardive de la nature législative des dispositions prévues, un débat parlementaire n'était pas un mauvais banc d'essai ; qu'en 1966 ou 1967, la nécessité d'organiser sur de nouvelles conceptions l'élaboration des documents d'urbanisme applicables aux villes méritait aussi un déploiement nouveau d'énergies de toute nature.

Je m'étonne par conséquent que d'éminents juristes découvrent quelquefois dans la loi des nouveautés. Il faut les excuser car bien rares sont ceux qui ont lu les textes anciens. Je me réjouis par contre quand je vois l'essor et la « popularité » que prennent les nouveaux documents d'urbanisme. »

Quelle est véritablement la nouveauté du « SCOT » par rapport au Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) issu de la loi d'orientation foncière de 1967 ? Si les commentateurs saluent la nouveauté du texte, il convient, comme nous y invitait Antoine

¹⁹² Antoine Givaudan, chef du service de l'urbanisme, DAFU, MATELT, *Urbanisme*, 1973, n° 138, p. 3

¹⁹³ Le Plan d'Urbanisme Directeur (PUD) était le document d'urbanisme qui existait avant l'invention des schémas directeurs et de plans d'occupation des sols par la LOF.

Givaudan à propos de la LOF, de s'assurer de la réalité de celle-ci. En effet, un phénomène assez général d'amnésie frappe les approches techniciennes, puisque les préoccupations pratiques poussent à considérer surtout l'état actuel de la question. Par ailleurs, l'enthousiasme des législateurs, ainsi que le souci des services des ministères qui les ont assistés de faire reconnaître l'ampleur de leur travail, les conduit souvent à surestimer le caractère novateur de leur œuvre.

Pour analyser la nouveauté du SCOT, il nous semble qu'il convient de distinguer deux éléments :

- le SCOT en tant qu'instrument d'action publique. En quoi le SCOT permet-il mieux que les documents d'urbanisme antérieurs de mener une politique cohérente à l'échelle des ensembles urbains ? Ses modes d'élaboration et de gestion sont-ils mieux à même de transformer l'action publique locale que les schémas directeurs ?
- le SCOT en tant qu'il affirme des objectifs d'action publique. En effet, le SCOT n'est pas seulement un outil. Derrière l'outil il y a une finalité politique, qui, dans ce cas, n'est pas cachée, mais au contraire clairement affirmée puisque la loi SRU cherche également à « *ensemencer les esprits* ». A travers le SCOT, les acteurs locaux sont invités à réaliser une ville plus dense, plus durable, plus mixte, à réaliser ce qu'on appelle la « *ville compacte* ».

Dans cette partie nous nous intéresserons au SCOT en tant qu'instrument d'action publique. Nous utiliserons les méthodes de la sociologie et de la science politique. Toutefois, nous ne ferons qu'un usage modéré de la notion de « *gouvernance* » qui a été très présente depuis le début des années 1990 dans les analyses portant sur les transformations des pouvoirs locaux. Le terme de « *governance* » est apparu chez un économiste américain, Ronald Coase, dans un article de 1937, « *The Nature of the Firm* ». Il explique que la firme émerge, car ses modes de coordination interne permettent de réduire les coûts de transaction qu'engendre le marché¹⁹⁴. La firme s'avère plus efficace que le marché pour organiser certains échanges. Cette théorie est redécouverte dans les années 1970 par des économistes institutionnalistes et débouche sur des travaux sur la gouvernance conçue comme l'ensemble des dispositifs mis en œuvre par une firme pour mener des coordinations efficaces. Ces coordinations peuvent être des protocoles internes lorsque la firme est intégrée (hiérarchie) ou des contrats et des partenariats lorsqu'elle relève de sous-traitants. Le terme « *corporate governance* » va être utilisé dans les milieux d'affaires pendant les années 1980 et 1990. A la fin des années 1980, le terme va être introduit dans les sciences politiques à la suite d'un programme de recherche britannique sur le fonctionnement des collectivités locales. En effet, à partir de 1979, date de l'arrivée au pouvoir de Margaret Thatcher,

¹⁹⁴ HOLEC, Nathalie, « De la gouvernance des économies à celles des territoires », in DGUHC, *Synthèses, Réflexions sur la connaissance des territoires urbains*, 1999, pp. 5-29.

l'échelon local a été fortement transformé en raison d'une certaine recentralisation, de la recherche de réduction des budgets publics et de la privatisation des services publics. Les chercheurs ont donc utilisé le terme d'*urban governance* pour se démarquer de *local government*, terme associé au précédent régime décentralisé. Le terme fait également son apparition à cette époque dans le vocabulaire des organisations internationales : le terme de « *good governance* » est employé par les organisations internationales pour désigner les critères d'une bonne administration publique dans les pays soumis à des programmes d'ajustement structurel. Les organismes de prêt internationaux préconisent ainsi des changements institutionnels qui conditionnent leur programme de relance économique. Aujourd'hui, la gouvernance désigne les transformations de l'action publique et met en valeur le constat d'une action publique qui implique différents types d'organisation : autorités locales, mais aussi grandes entreprises privées, représentants des groupes privés, agences publiques et semi-publiques, représentants des différents segments de l'Etat, consultants, organismes d'études, associations etc.

La gouvernance est ainsi définie comme « *un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions, pour atteindre des buts propres discutés et définis collectivement dans des environnements fragmentés et incertains* ¹⁹⁵ ». La gouvernance est également comprise comme « *les nouvelles formes interactives de gouvernement dans lesquelles les acteurs privés, les différentes organisations publiques, les groupes ou communautés de citoyens, ou d'autres types d'acteurs prennent part à la formulation de la politique* ¹⁹⁶ ». L'introduction du terme de gouvernance dans le champ des sciences politiques s'opère ainsi par un retournement complet de son sens initial : utiliser la notion de gouvernance pour décrire la fragmentation du pouvoir local revient à associer cette notion à la complexité des structures, aux coûts qui en découlent et à poser une équation inverse à celle des fondateurs. Pour les fondateurs, la gouvernance des grandes firmes permet de réduire les coûts de transaction. Ainsi, « *pour décrire les procédés qui permettent d'organiser les échanges des organisations municipales avec l'extérieur, le terme adéquat ne devrait pas être celui de gouvernance mais celui de régulation* ¹⁹⁷ ».

La notion de « *gouvernance* » nous apparaît utile pour répondre à la question « *qui gouverne ?* » et pose la question de la légitimité de ce pouvoir diffus ¹⁹⁸. Elle ne suffit pas pour mesurer l'évolution du rapport du politique avec le territoire. C'est par l'analyse de l'évolution des techniques de gouvernement que nous nous proposons de comprendre les mutations en cours. Michel Foucault

¹⁹⁵ BAGNASCO, Arnaldo, LE GALES, Patrick, *Les villes européennes comme société et comme acteur*, Villes en Europe, Ed. La Découverte, 1997, p. 38

¹⁹⁶ MARCOU, Gérard, RANGEON, François, THIEBAULT, Jean-Louis, « Les relations contractuelles entre collectivités publiques », in *Le gouvernement des villes, Territoire et pouvoir*, Ed Descartes & Cie, 1997, p. 140.

¹⁹⁷ LORRAIN, Dominique, « Administrer, gouverner, réguler », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 80-81, décembre 1998, p. 87.

¹⁹⁸ SWYNGEDOUW, Erik, "Governance Innovation and the Citizen : the Janus Face of Governance-beyond-the-State", *Urban Studies*, vol. 42, n°11, octobre 2005, pp. 1991-2006.

a proposé un tel programme d'études avec le concept de gouvernementalité qui implique « *que l'on place au centre de l'analyse, non le principe général de la loi, ni le mythe du pouvoir, mais les principes complexes et multiples de la « gouvernementalité» qui supposent d'un côté, des formes rationnelles, des procédures techniques, des instrumentations à travers lesquelles elle s'exerce et, d'autre part, des enjeux stratégiques qui rendent instables et réversibles les relations de pouvoir qu'elles doivent assurer*¹⁹⁹ ». L'intérêt pour les technologies matérielles de gouvernement s'est ainsi récemment renouvelé à travers la relecture de travaux de Max Weber ou de Michel Foucault²⁰⁰. Selon la définition donnée par Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, un instrument « *constitue un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur*²⁰¹ ». L'attention ainsi accordée aux procédures techniques paraît féconde pour analyser le mouvement contemporain de transformation des modes d'exercice du pouvoir. De nombreux exemples montrent comment un instrument d'action publique peut transformer en profondeur cette action publique sans nécessairement être précédé d'une forte rhétorique politique²⁰². Nous essayerons de voir si le SCOT est un instrument à même d'introduire une modification importante des pratiques d'aménagement.

Le législateur a souhaité créer un nouveau document de planification pour répondre aux grandes critiques qui étaient adressées au schéma directeur : leur excessive lourdeur juridique et leur caractère trop technocratique. (B-1 *Pourquoi un nouveau document d'urbanisme ?*). Pour chacun des aspects du document d'urbanisme, nous analyserons les différences entre les grandes lois de 1967 et de 2000. Entre la loi d'orientation foncière et la loi Solidarité et renouvellement urbains, on assiste à un élargissement des problèmes à aborder par le document d'urbanisme au point qu'on peut se demander si son objet n'est plus seulement de changer la ville, mais de changer la vie (B-2 *L'objet du SCOT : changer la ville ou changer la vie ?*). Par ailleurs, le SCOT est au cœur de toute une pyramide de plans et de programmes dont le nombre s'est singulièrement étoffé. Formellement, le SCOT est le pivot du système de planification, mais comment cela peut-il se traduire dans la réalité administrative ? (B-3 *La place du SCOT dans la hiérarchie des normes d'urbanisme*). Les règles d'élaboration du SCOT ont été simplifiées. Afin de faire du document d'urbanisme, non un simple document technique, mais réellement un projet de territoire partagé, il faut être capable d'associer de nombreux partenaires à son élaboration. Toutefois, la dynamique de projet est toujours compromise par la complexité de la règle juridique. Le projet est toujours

¹⁹⁹ FOUCAULT, Michel, *Dits et écrits*, Paris, Gallimard, 1994, « La gouvernementalité », 1978

²⁰⁰ LASCOUMES, Pierre, LE GALES, Patrick (dir.) *Gouverner par les instruments*, Presse de Science Po, 2004, 370 p.

²⁰¹ LASCOUMES, Pierre, LE GALES, Patrick (dir.) *Gouverner par les instruments*, Presse de Science Po, 2004, p. 13.

²⁰² HOOD, Christopher, "The New Public Management in the 1980's, variation on a theme", *Accounting, Organization and Society*, Vol. 20, n° 2/3, 1995, pp. 93-109

susceptible de passer derrière la procédure (*B-4 Urbanisme de projet ou urbanisme de procédure*). Si un SCOT n'est pas un schéma directeur, cependant les innovations qu'il apporte sont finalement peu nombreuses (*B-5 Limites des innovations procédurales*).

B-1 Pourquoi un nouveau document d'urbanisme ?

Quelle est la nouveauté du SCOT ? Une manière simple est de faire une comparaison entre les mots mêmes de la Loi d'Orientation Foncière et de ses décrets d'application et ceux de la loi Solidarité et renouvellement urbains et des décrets et circulaires qui l'accompagnent. Sous les changements de vocables, du schéma directeur au schéma de cohérence territoriale, s'agit-il d'outils vraiment différents ou de la mise au goût du jour d'une forme de planification supra-municipale dont le fonctionnement suscite à intervalles réguliers de courtes périodes d'espoir suivies de longues périodes de déception ?

Il a fallu néanmoins rendre un peu plus complexe l'analyse en y incluant une étude de l'évolution législative du schéma de cohérence territoriale, entre la loi SRU et la loi Urbanisme et Habitat dite UH de juillet 2003. Entre les lois SRU et UH, le gouvernement a changé, le ministère de l'Équipement est passé des mains du communiste Jean-Claude Gayssot à celles du centriste Gilles de Robien. La virulence des débats entre la gauche et la droite lors des débats parlementaires préalables au vote de la loi Solidarité et renouvellement urbains aurait pu conduire à une remise en cause globale de la loi par le nouveau gouvernement. Nous avons vu que cette remise en cause n'a pas été la position affichée par le législateur. Mais la loi Urbanisme et Habitat est-elle simplement une loi d'assouplissement ou déjà une réforme de la loi Solidarité et renouvellement urbains ?

Pour effectuer ces comparaisons, le choix a été fait de se porter au plus près de la lettre du droit, pour en dégager l'esprit et mieux pouvoir mettre en relief les remaniements ou au contraire les continuités, ce qui permettra de distinguer les réelles nouveautés des caractères structurants de la planification urbaine française²⁰³.

²⁰³ Les documents consultés sont :

Pour la loi d'orientation foncière

Loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967 d'orientation foncière, JO du 3 janvier 1968 et rectificatif, JO du 12 janvier 1968.

Décret n° 551 du 28 mai 1969 relatif aux schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme et aux schémas de secteurs

Circulaire du 4 décembre 1969 relative à l'application des articles 11 et 12 du code de l'urbanisme et de l'habitation, JO du 25 janvier 1970.

Pourquoi fallait-il créer un nouvel outil de planification au tournant des années 1990 et 2000 ? Nous savons que la planification supra-communale est tombée en quasi-désuétude au cours des années 1980 et 1990, même si quelques opérations remarquées ont montré l'intérêt des démarches planificatrices. Une double préoccupation a contribué à réformer le processus de planification. La première, c'est celle du renforcement de la sécurité juridique des documents d'urbanisme : le nombre de recours et l'insécurité juridique qui entoure les processus de planification ont rebuté jusqu'aux plus volontaristes des élus. La seconde est celle du renouvellement des pratiques de planification : il faut sortir l'urbanisme du cercle étroit des élus et des experts.

B-1-a Renforcer la sécurité juridique

Une des grandes faiblesses des schémas directeurs est leur extrême fragilité juridique. Le nombre d'intérêts en jeu et la facilité pour de nombreux administrés de porter plainte devant la juridiction administrative ont permis de faire « *tomber* » de nombreux schémas directeurs²⁰⁴. Le nombre total de recours déposés devant les tribunaux administratifs était d'environ 20 000 chaque année dans les années 1960. Ce chiffre est aujourd'hui multiplié par plus de six²⁰⁵. Cette évolution sociale concerne particulièrement l'urbanisme. Denis Garreau, dans sa préface à l'ouvrage juridique de Cécile Benoît sur les SCOT, note avec humour : « *la complexité de la matière et de ces instruments d'aménagement et d'urbanisme est, de toute façon, telle, qu'il en ira pour les SCOT comme pour les POS ou les SDAU : un document d'urbanisme est toujours illégal, la difficulté étant de savoir pourquoi ...* »²⁰⁶.

Pour la loi Solidarité et renouvellement urbains

Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au renouvellement urbains, J.O. n° 289 du 14 décembre 2000, page 19777.

Décret n° 2001-260 du 27 mars 2001 sur les documents d'urbanisme : schémas de cohérence territoriale, plans locaux d'urbanisme, cartes communales.

Circulaire du 6 septembre 2001 du Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement sur le rôle de l'État dans la relance de la planification.

Pour la loi Urbanisme et habitat

Circulaire du 21 janvier 2003 du Ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer, Orientations dans la mise en œuvre de la loi Solidarité et renouvellement urbains.

Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 Urbanisme et habitat, J.O. n° 152 du 3 juillet 2003, page 11176 ou Cahiers détachables n° 5198 du Moniteur BTP du 11 juillet 2003, pp. 356-369.

Circulaire n°2003-48 du 31 juillet 2003 du Ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer, Commentaire de la loi N°2003-590 du 2 juillet 2003 « Urbanisme et Habitat ».

Décret n° 2004-531 du 9 juin 2004 du Ministère de l'Équipement, des Transports, de l'aménagement du territoire, du Tourisme et de la Mer.

²⁰⁴ GIVAUDAN, Antoine, « Une bonne nouvelle : l'annulation d'un schéma directeur », *Études foncières*, n° 87, été 2000, p. 6

²⁰⁵ FOMBEUR, Pascale, MATTERA, Jean-Louis, « Les tribunaux administratifs dans la société contemporaine », *AJDA*, 2004, n° 12, pp. 625 et sqq..

²⁰⁶ GARREAU, Denis, avant-propos à l'ouvrage de BENOIT, Cécile, *Le SCOT*, Ed. Le Moniteur, 2002, p. 13

Une des principales préoccupations du législateur est donc celle de la sécurité juridique qui doit être procurée par les nouveaux documents. Gille Carrez, député d'opposition, prévient : « *Si l'on n'édicte pas des règles très claires, afin de couper court à tout contentieux, il ne faudra pas venir se plaindre dans deux, trois ou quatre ans. Je vous mets en garde : les textes que nous sommes en train d'élaborer vont poser les pires problèmes d'application sur le terrain !*²⁰⁷ ».

Le rapporteur du projet de loi répond et défend son choix de ne pas modifier les règles de recours : « *Nous avons essayé de régler les problèmes en luttant non pas contre les effets, mais contre les causes et ce, de deux manières. Tout d'abord, nous avons simplifié tout ce qui pouvait être source de procédures. Nous avons ainsi supprimé, je vous le rappelle, 40 pages du code de l'urbanisme et simplifié les dispositions concernant les associations et les procédures de consultation, qui motivent aujourd'hui 80 % des recours. Nous avons ensuite essayé de faire en sorte que les documents d'urbanisme ne soient plus des documents de spécialistes. Nous avons voulu les soumettre à la concertation. ... [Avec la concertation, on peut] couper l'herbe sous le pied à tous les procéduriers de mauvaise foi qui voudraient lutter contre ces documents ou ester en justice*²⁰⁸ ».

La simplification du droit, n'est pas un enjeu qui intéresse les seuls juristes, puisqu'elle conditionne l'existence même des documents d'urbanisme.

B-1-b Renouveler les pratiques de planification

Les processus de planification nés au cours des années 1960 ont fait l'objet d'une remise en question dans l'ensemble des pays européens. En effet, Louis Albrechts montre que les documents d'urbanisme nés à cette époque se sont révélés progressivement inadaptés aux enjeux urbains²⁰⁹ :

- ils sont rigides et inflexibles face à des situations nouvelles ;
- la focalisation sur les aspects physiques fournit des réponses « *physiques à des problèmes économiques et sociaux* » ;
- ils proposent des normes opérationnelles trop générales face aux situations historiques concrètes ;
- les principaux groupes dominés sont souvent absents des processus de planification.

²⁰⁷ CARREZ, Gilles, Débats parlementaires, Assemblée nationale, 1ère séance du 28 juin 2000, p. 5970

²⁰⁸ RIMBERT, Patrick, Débats parlementaires, Assemblée nationale, 1ère séance du 28 juin 2000, pp. 5971-5972.

²⁰⁹ ALBRECHTS, Louis, "Changing Roles and Positions of Planners", *Urban Studies*, 1991, vol. 28, n° 1, pp. 123-137.

La conclusion de Louis Albrecht est sévère : la totalité de l'appareil de négociation, de compromis et de décision qui entoure le processus de planification doit être renouvelée.

Pour faire revivre la planification, à la fin des années 1980, beaucoup de praticiens se sont inspirés des démarches stratégiques en vogue dans le monde de l'entreprise²¹⁰. Alain Motte décrit l'émergence de la « *planification stratégique spatialisée*²¹¹ ». Il la définit comme un effort collectif pour re-imaginer une ville, une région urbaine ou un territoire plus important, et transformer cette nouvelle vision en termes de priorités d'investissements, de dispositifs de protection, d'investissements d'infrastructures et de principes de régulation de l'usage des sols.

Comme le montre Gilles Pinson dans son analyse de la notion de projet, à partir des années 1970²¹², la mise en avant du vocable de « *projet* » renvoie à la nécessité ressentie par un nombre croissant d'acteurs des politiques urbaines de ne plus penser l'action publique urbaine comme la mise en oeuvre d'un savoir technique, mais comme une activité proprement politique nécessitant l'implication des acteurs du territoire concerné et la valorisation des ressources de ce territoire.

Par ailleurs, la notion de projet marque un souci de la ville existante : l'instrument du projet urbain apparaît dans le cadre des luttes urbaines et de la contestation des postulats de l'urbanisme fonctionnaliste. Alors que le plan véhicule une vision de l'urbanisme comme science des savoirs experts et de la prévision, d'un urbanisme de la table rase peu soucieux de la ville existante, le projet urbain est présenté par ses promoteurs comme une pensée de la ville et une pratique de l'urbanisme qui ménage les lieux et les gens.

La pratique du projet correspond également à un déplacement de l'objet des politiques urbaines : il ne s'agit plus tant d'une affaire de régulation que de promotion du développement économique, dans un contexte de croissance réduite. L'accent n'est plus mis sur les contraintes juridiques, mais sur la valorisation des atouts, des avantages comparatifs de la ville, sur tout ce qui peut favoriser l'implantation des entreprises et de leurs cadres.

²¹⁰ PADIOLEAU, Jean G., DEMESTEERE, René, « Les démarches stratégiques de planification des villes », *Annales de la recherche urbaine*, n° 51, juillet 1991, pp. 29-40.

²¹¹ MOTTE, Alain, *La notion de planification stratégique spatialisée en Europe (1995-2005)*, Recherches, PUCA, 2005, 90 p.

²¹² PINSON, Gilles, « Le projet urbain comme instrument d'action publique », in LASCOUMES, Pierre, et LE GALES, Patrick, *Gouverner par les instruments*, pp. 199-233.

La notion de projet opère par une remise en cause des savoirs experts au profit de l'apport des habitants : la concertation est donc une des notions cardinales des premières démarches de projet urbain. C'est l'association des habitants, à la conception, à la décision, à la formation d'un consensus qui doit garantir à terme l'appropriation des lieux par ces mêmes usagers.

Dès lors que les objectifs deviennent précaires, instables, dépendants d'un état évolutif des ressources, la mobilisation des acteurs des politiques urbaines doit être constante. Les choix collectifs doivent être en permanence révisés, réactualisés. Le projet est moins le résultat de la réflexion de certains experts que le processus d'interaction, d'ajustements mutuels successifs entre acteurs. Le plus important n'est plus de décider en fonction des canons de la raison urbanistique mais de parvenir graduellement à des consensus opératoires. ... « *A la limite, tout se passe comme si la mobilisation et la stabilisation d'un système d'acteurs urbains étaient plus importantes, dans les démarches de projet, que l'action elle-même et son contenu*²¹³ ».

Si le caractère relativement indéterminé des résultats recherchés n'apparaît plus comme scandaleux aux promoteurs du projet, c'est que les bénéfices indirects qu'il procure en tant que processus sont aussi importants, sinon plus, que sa réalisation effective.

Ces bénéfices indirects peuvent être :

- d'ordre financier. Le simple fait que des acteurs locaux se mobilisent autour d'un projet peut avoir pour conséquence d'intéresser d'autres acteurs et de les amener à s'associer, ou encore d'inciter une institution tierce à soutenir financièrement les porteurs du projet ;
- d'ordre politique. L'appui énergique d'un élu, le soutien d'un groupe influent peuvent donner des garanties au projet ;
- d'ordre scientifique. Ce sont l'accumulation et le croisement d'expériences de types divers, l'analyse de nouveaux problèmes, la découverte de nouveaux thèmes d'action au fil des controverses qui jalonnent le processus de projet, mais aussi l'accord intellectuel entre les acteurs, la constitution d'un cadre scientifique avec des valeurs et des normes partagées ;

²¹³ PINSON, Gilles, *Ibid*, p. 209

- d'ordre organisationnel. Le projet favorise la constitution et le renforcement de structures d'action à son service, l'apport de compétences professionnelles, mais aussi et surtout la consolidation de réseaux d'acteurs dont les dispositions à coopérer sont entretenues par les imbrications produites.

Tout se passe comme si, dans le projet, l'adhésion des acteurs au processus d'action était conditionnée par la mise en retrait de l'autorité politique, comme si une volonté politique ne pouvait s'imposer à des tiers qu'à condition que ces derniers aient au moins l'impression d'avoir participé à l'émergence de cette volonté et non pas de l'avoir subie. Il ne s'agit peut-être pas tant d'une abdication que d'un déplacement du politique. Le politique ne cherche pas d'abord à imposer le contenu de l'action publique, mais à procurer l'encadrement institutionnel nécessaire à la régulation des interactions produites par le processus de projet.

Pour le législateur le problème apparaît donc délicat : comment peut-on concilier la rigueur procédurale indispensable à la mise en place d'un instrument juridiquement puissant avec la souplesse nécessaire à la démarche de projet ?

B-2 L'objet du SCOT : changer la ville ou changer la vie ?

Le SDAU, comme le SCOT, est un document de planification intercommunale qui fixe les orientations principales de l'aménagement. Ces schémas peuvent être précisés par des schémas de secteur et doivent être coordonnés avec les autres politiques publiques poursuivies. Toutefois, on peut noter un élargissement très net des problématiques à traiter par le document de planification entre la LOF et la loi SRU. Au nom de la cohérence, n'élargit-t-on pas trop fortement le champ d'intervention de l'urbanisme ? Si l'urbanisme a déjà des difficultés pour changer la ville, est-il pertinent de lui demander de changer la vie ?

Loi d'orientation foncière	Loi Solidarité et renouvellement urbains
<p>Article 12</p> <p>« Les schémas d'aménagement et d'urbanisme fixent les orientations fondamentales de l'aménagement des territoires intéressés, notamment en ce qui concerne l'extension des agglomérations.</p> <p>Compte tenu des relations entre ces agglomérations et les régions avoisinantes, et de l'équilibre qu'il convient de préserver entre l'extension urbaine, l'exercice d'activités agricoles, l'existence d'exploitations agricoles spécialisées et la conservation des massifs boisés et des sites naturels, ces schémas directeurs déterminent, en particulier, la destination générale des sols, le tracé des grands équipements d'infrastructure, l'organisation générale des transports, la localisation des services et activités les plus importants, ainsi que les zones préférentielles d'extension et de rénovation.</p> <p>Pour leur exécution, ils peuvent être complétés, en certaines de leurs parties, par des schémas de secteur qui en détaillent et précisent le contenu.</p> <p>Les schémas directeurs et les schémas de secteur orientent et coordonnent les programmes de l'Etat, des collectivités locales et des établissements et services publics, établis dans le cadre du Plan de développement économique et social. Les programmes et les décisions administratives qui les concernent doivent être compatibles avec leurs dispositions. »</p>	<p>Article 3</p> <p>« Art. L. 122-1. - Les schémas de cohérence territoriale exposent le diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services.</p> <p>Ils présentent le projet d'aménagement et de développement durable retenu, qui fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme en matière d'habitat, de développement économique, de loisirs, de déplacements des personnes et des marchandises, de stationnement des véhicules et de régulation du trafic automobile.</p> <p>Pour mettre en oeuvre le projet d'aménagement et de développement durable retenu, ils fixent, dans le respect des équilibres résultant des principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1, les orientations générales de l'organisation de l'espace et de la restructuration des espaces urbanisés et déterminent les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces naturels et agricoles ou forestiers. Ils apprécient les incidences prévisibles de ces orientations sur l'environnement.</p> <p>A ce titre, ils définissent notamment les objectifs relatifs à l'équilibre social de l'habitat et à la construction de logements sociaux, à l'équilibre</p>

	<p>entre l'urbanisation et la création de dessertes en transports collectifs, à l'équipement commercial et artisanal, aux localisations préférentielles des commerces, à la protection des paysages, à la mise en valeur des entrées de ville et à la prévention des risques.</p> <p>Ils déterminent les espaces et sites naturels ou urbains à protéger et peuvent en définir la localisation ou la délimitation.</p> <p>Ils peuvent définir les grands projets d'équipements et de services, en particulier de transport, nécessaires à la mise en oeuvre de ces objectifs. Ils précisent les conditions permettant de favoriser le développement de l'urbanisation prioritaire dans les secteurs desservis par les transports collectifs. Ils peuvent, le cas échéant, subordonner l'ouverture à l'urbanisation de zones naturelles ou agricoles et les extensions urbaines à la création de dessertes en transports collectifs et à l'utilisation préalable de terrains situés en zone urbanisée et desservis par les équipements.</p> <p>Les schémas de cohérence territoriale prennent en compte les programmes d'équipement de l'Etat, des collectivités locales et des établissements et services publics. Ils doivent être compatibles avec les chartes des parcs naturels régionaux.</p> <p>Pour leur exécution, les schémas de cohérence territoriale peuvent être complétés en certaines de leurs parties par des schémas de secteur qui en détaillent et en précisent le contenu. »</p>
--	--

B-3 L'architecture générale du document

Deux grandes différences apparaissent entre les SDAU et le SCOT : le SCOT se doit d'être plus stratégique et de traiter d'objectifs plus nombreux.

Un document plus stratégique

A la lecture de ces textes, on remarque que le législateur souhaite renforcer le caractère stratégique du SCOT. La loi SRU propose donc de modifier les modes d'expression graphique des documents, d'explicitier plus simplement les partis d'aménagement et de renforcer le lien entre la planification du territoire et l'organisation des services publics.

Une cartographie au service du projet

Compte tenu de l'échelle tant spatiale que temporelle sur laquelle doivent porter les prévisions, le schéma directeur, comme le SCOT, ne peut fixer la destination du sol à la parcelle. Il ne s'agit pas de documents de type réglementaire opposables aux tiers. De ce point de vue, les schémas directeurs et les SCOT se distinguent radicalement des plans qui édictent des règles directement applicables aux déclarations ou demandes d'occupation et d'utilisation du sol présentées par les propriétaires et les constructeurs (plans d'occupation des sols puis plans locaux d'urbanisme ; règlements de zone d'aménagement concerté, cartes communales etc.).

Une des principales critiques adressées à certains schémas directeurs est d'avoir été, malgré ce qui les en distingue théoriquement, des « *super – plans d'occupation des sols* ». Cette pratique aurait pu être heureuse si elle avait marqué un fort attachement à une planification intercommunale audacieuse et prescriptive, mais elle s'est, en effet, révélée fort pernicieuse pour deux raisons principales :

- en s'approchant d'une définition « *à la parcelle* » de la destination générale des sols, les élus en charge de l'élaboration de ces documents oubliaient parfois l'essentiel au profit de problématiques très locales et de court terme ;
- les délais de réalisation des schémas directeurs en font des documents de long terme. A cette échelle, il convient d'avoir de la souplesse pour que le document n'impose pas une contrainte devenue rapidement sans signification. Le SCOT « *doit permettre de fixer les orientations stratégiques d'un territoire. Il rompt avec le super plan d'occupation des sols que constituait le schéma directeur lorsqu'il déterminait la destination des sols quasiment à la parcelle. [...] ; les schémas de cohérence territoriale n'ont*

pas vocation à se substituer aux plans locaux d'urbanisme en définissant un zonage détaillé et statique, élaboré dans une perspective essentiellement foncière. Au contraire, il leur revient de tracer les grandes lignes de l'aménagement d'un territoire²¹⁴».

Ces raisons expliquent pourquoi disparaît du SCOT la carte de « *destination générale des sols* » qui a conduit de nombreux schémas directeurs à avoir une approche trop réglementaire et insuffisamment prospective. La réforme a entendu rompre avec cette pratique et le nouvel article L. 122-1 s'efforce de faire des SCOT de véritables instruments de planification stratégique. Les SCOT ne déterminent pas la « *destination générale des sols* », mais seulement « *les orientations générales de l'organisation de l'espace et de la restructuration des espaces urbanisés* ».

L'évolution de la cartographie du schéma directeur au SCOT

Trois exemples permettent d'illustrer l'évolution cartographique depuis les schémas directeurs jusqu'aux SCOT. Ce sont trois cartes issues des documents d'urbanisme de l'agglomération de Rouen. Il s'agit d'observer l'évolution du dessin plus que le contenu des légendes.

La première carte, issue du SDAU de 1972, est représentative de la cartographie des années 1970 : les espaces à aménager sont représentés selon un zonage rigoureux. Les zones couvrent des surfaces très étendues.

La seconde carte est issue du SD de 1999, c'est la carte de destination générale des sols. Les espaces naturels et agricoles ne sont plus représentés en « blanc », comme s'ils étaient des espaces oubliés par les planificateurs. Mais surtout, on peut voir que le dessin se fait de plus en plus fin. La multiplicité des demandes communales se traduit par une cartographie très précise. Cette précision rend plus difficile la lecture d'un projet d'ensemble.

La troisième carte est également issue du SD de 1999, mais elle est réalisée selon l'esprit de la planification stratégique, celui qui va présider à l'élaboration de la loi SRU. Cette carte des orientations générales de l'organisation de l'espace permet, mieux que la carte de destination générale des sols, de faire ressortir les principes guidant l'aménagement de l'agglomération.

²¹⁴ RIMBERT, Patrice, *Rapport de la commission de la production et des échanges*, rapport. n° 2229, Assemblée nationale, 2 mars 2000, p. 63

**Carte du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de
Rouen, 1972**

Pages impaires A3

Source : SCOT de l'agglomération Rouen-Elbeuf

**Carte de destination générale des sols du schéma directeur de
Rouen, 1999**

Pages impaires

Pages paires

Source : SCOT de l'agglomération Rouen-Elbeuf

Carte des orientations fondamentales d'aménagement du schéma directeur de Rouen 1999

Pages impaires

Source : SCOT de l'agglomération Rouen-Elbeuf

Pages paire

Un projet d'aménagement et de développement durable

Pour renforcer le caractère stratégique du SCOT, l'exigence d'un Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) est la principale nouveauté de la loi SRU. Cette exigence a été introduite par les sénateurs qui se sont inspirés de ce qui était prévu pour les plans locaux d'urbanisme²¹⁵. Ce PADD s'avère assez différent du parti d'aménagement qui servait de fondement aux dispositions du schéma directeur. Il doit être plus global par les sujets abordés en matière d'habitat, de développement économique, de loisirs, de déplacements de personnes et de marchandises, de stationnement des véhicules et de régulation du trafic automobile. Il doit constituer l'expression d'un projet politique pour le territoire.

Un outil de territorialisation des politiques publiques

Notons dans le texte de la loi d'orientation foncière, la volonté de faire du schéma directeur un outil de « *territorialisation des politiques publiques* » et non pas seulement un outil qui s'impose à l'administration pour l'élaboration des documents de planification établis à une plus petite échelle ou des documents de programmation et de planification sectorielles. Le souci de renouveler l'action publique par le biais de la territorialisation était donc présent dès les années 1960. On retrouve cette même volonté dans le développement de l'approche régionale dans le cadre de la planification nationale. Toutefois, cette tentative est loin d'avoir abouti²¹⁶. La pratique administrative n'a pas été conforme à cette volonté du législateur et il faut attendre le début des années 1980, avec la mise en œuvre de la politique de la ville, pour que cette volonté de décroisement des services administratifs trouve une véritable traduction territoriale²¹⁷.

Des objectifs de plus en plus nombreux

Dans le schéma directeur, la palette de thèmes à traiter était large. Avec le SCOT, de nouveaux objectifs apparaissent notamment ceux d'équilibre social de l'habitat, d'aménagement des entrées de ville ou encore de prévention des risques. L'urbanisme ne doit plus seulement gérer la forme des villes, il doit également veiller au fonctionnement urbain dans son ensemble. On peut considérer que cet élargissement progressif du champ de l'urbanisme marque une nouvelle étape dans l'histoire longue de l'aménagement. Michel Carmona, retraçant l'évolution de l'idée

²¹⁵ Amendement n° 94 de Patrick Rimbart, JO débat AN, 10 mars 1999, p. 1807.

²¹⁶ GREMION, Pierre, « L'échec des élites modernisatrices », in *Modernisation et progressisme, La fin d'une époque, 1968-1981*, recueil d'articles, Editions Esprit, 2005, pp. 83-92.

²¹⁷ ESTEBE, Philippe, « Les quartiers, une affaire d'Etat, un instrument territorial », in LASCOUMES, Pierre, et LE GALES, Patrick, *Gouverner par les instruments*, pp. 47-70.

d'aménagement depuis l'époque moderne à Paris, distingue trois évolutions majeures : « *La première est l'élargissement du domaine de l'intervention du pouvoir. Pendant l'époque moderne, l'intervention du souverain se manifeste de manière privilégiée par la création de places royales. En témoignent, à Paris, la place des Vosges, la place Notre-Dame des Victoires et, à la charnière de l'Ancien Régime et de la Révolution, l'aménagement de la place de la Concorde. Dans un deuxième temps, la place royale cesse d'être le domaine de prédilection de l'action d'urbanisme qui s'attache avant tout à la réalisation de voies nouvelles ... les préoccupations stratégiques sont très présentes dans l'œuvre d'Hausmann, mais elles n'en constituent pas cependant la motivation essentielle, et l'idée d'utilité publique qui est sous-jacente dans le terme employé à l'époque, d'embellissement, tend à passer progressivement au premier plan. Elle exprime ce qu'on pourrait appeler la laïcisation de l'intervention du Prince. Désormais, l'urbanisme, tout en restant lié à la manifestation de sa gloire, a pour fonction de créer des décors, et beaucoup plus celle de servir à l'utilité publique. Dès lors, et c'est la seconde observation, on assiste à un enrichissement à partir de la notion d'utilité publique du contenu des actions d'aménagement. On passe ainsi de la voirie à l'adduction d'eau, à l'assainissement, aux plantations d'arbres, à la réalisation d'espaces verts et à la construction d'édifices publics (mairies, écoles, bâtiments administratifs, édifices culturels, hôpitaux). Ainsi le champ d'action de l'aménagement s'élargit sans cesse entraînant une égale progression des responsabilités incombant à la personne publique. Il en résulte, et c'est la troisième observation, un développement considérable des organes administratifs responsables de l'aménagement.*²¹⁸ »

La loi SRU pourrait parachever ce processus d'extension progressive du champ de l'urbanisme²¹⁹. Cette évolution inquiète certains juristes qui craignent un affadissement de la spécificité de la police d'urbanisme et la remise en cause du principe d'indépendance des législations²²⁰. Ainsi que le souligne le Conseil d'Etat dans son rapport *L'urbanisme : pour un droit plus efficace*, si toutes ses préoccupations nouvelles ont leur légitimité, « *il y a en revanche un risque à vouloir incorporer à la réglementation d'urbanisme des matières qui n'en procèdent pas directement. La plupart des politiques sectorielles ont une assiette géographique et spatiale. Pour autant, elles ne doivent pas nécessairement trouver de transcription dans ce droit. En effet, il risquerait de devenir le catalogue des priorités administratives et politiques, le réceptacle naturel de tous les programmes d'action*²²¹ ».

²¹⁸ CARMONA, Michel, *Le Grand Paris, l'évolution de l'idée d'aménagement de la région parisienne*, vol. 1, 1979, pp. 1-2

²¹⁹ JEGOUZO, Yves, « La loi Solidarité et renouvellement urbains : présentation générale », *AJDA*, 2001, n° 1, pp. 9-17.

²²⁰ HOCREITERE, Patrick, « La loi SRU, la hiérarchie et la substance des normes d'urbanisme ». *Droit Administratif*, Ed. du Juris-Classeur, n° 4, février 2001, pp. 4-6

²²¹ CONSEIL D'ETAT, *Urbanisme : pour un droit plus efficace*, La documentation française, 1992, p. 29

Par ailleurs, au-delà des difficultés juridiques que ne peut manquer de soulever cette extension du champ de l'urbanisme, on peut souligner la prouesse pratique imposée aux urbanistes : traiter de tous les problèmes dans un document nécessairement fini. Dans leur bilan de recherches sur la planification urbaine de 1980, Jean-Pierre Gaudin et Bernard Barraqué notait « *la naïveté technique de la planification urbaine : la volonté d'exhaustivité dans l'appréhension des problèmes et des espaces* »²²². La planification se veut globale et ne serait que généralisante, se veut intégrative et ne serait que cumulative. A la lecture du contenu des SCOT, on peut aisément noter que le problème, loin d'avoir été résolu, s'est plutôt accentué. Mais détaillons quelques-uns des thèmes qui doivent être pris en compte dans les SCOT : les transports, l'équilibre social de l'habitat, le commerce ...

B-3-a A la poursuite de l'articulation entre transport et urbanisme

Mieux articuler les politiques de déplacement avec les politiques d'urbanisme : un regard vers le passé montre que l'intention est ancienne, les arguments très similaires, et les réalisations souvent décevantes²²³. En 2000, le législateur constate « *qu'une extension souvent mal maîtrisée de l'urbanisation générant gaspillage d'espace, dépérissement de certains quartiers existants, surcoût des infrastructures, croissance continue des transports individuels inacceptable à terme pour la qualité de vie* » est une situation qui appelle à « *la conjugaison des politiques spatiales, de déplacements et d'habitat* » par « *l'élaboration de véritables projets urbains* »²²⁴. La loi Solidarité et renouvellement urbains introduit-elle de nouveaux dispositifs permettant une réelle articulation de ces deux problématiques²²⁵?

Trente ans de coupures institutionnelles et administratives

La LOF indique que le SDAU doit prévoir l'organisation générale des transports. Le thème des transports n'est pas relié au thème de l'environnement et aucune priorité concernant les transports collectifs n'apparaît dans le texte. Néanmoins, le SDAU se doit d'être ce document fédérateur permettant de bien articuler les transports et l'urbanisme.

²²² GAUDIN, Jean-Pierre, BARRAQUE, Bernard, *Un bilan des recherches sur la planification urbaine*, 1980, sl, p. 7

²²³ Voir les textes réunis par DUFLOS Emmanuelle, TRUCHETTI, Isabelle, ROSALES-MONTANO, Sylvia (dir.), BEAUCIRE, Francis (dir.), *Les outils de la planification urbaine au service de la relation urbanisme/transport, lecture croisée des documents d'urbanisme : approche dans la perspective du développement durable*, Paris, FNAU, 1999, 137+82 p.

²²⁴ Présentation du projet de loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains par Jean-Claude Gayssot, Conseil des Ministres, le 2 février 2000, in CODIRDU, *Les lois Voynet, Chevènement et SRU*, p. 175 et p. 177.

²²⁵ Communication de Bertrand Leroux et de Xavier Desjardins, « Le schéma de cohérence territoriale entre dérision et pragmatisme », lors du séminaire portant sur « Politiques de déplacements et planification territoriale : de nouveaux enjeux et outils pour l'action publique locale », du Réseau francophone de socio-économie des transports – DRAST – PREDIT, Paris-La Défense, le 20 octobre 2006.

Les politiques de déplacement (transport en commun et infrastructure routière) ne trouvent pourtant dans les SDAU qu'un bien piètre support de réflexion. Juridiquement, les SDAU n'ont qu'un faible poids²²⁶. De plus, ce sont les finances publiques qui orientent la réalisation des infrastructures en limitant les projets, souvent surdimensionnés, prévus dans le SDAU. Paradoxalement, les « *plans de circulation* » définis par une simple circulaire de la direction des routes en 1970 trouvent là un moyen de tirer leur épingle du jeu. A contre-courant d'une logique prévisionnelle d'accompagnement du développement urbain, c'est une logique de fluidité et de gestion « *au mieux* » du réseau existant qui prend le dessus.

Au début des années 1980, la rupture entre organisation du développement urbain et planification des transports est consommée. En 1982 est créé le plan de déplacements urbains²²⁷ (PDU). En 1991 est inventé le Dossier de Voirie d'Agglomération (DVA) en charge des politiques d'infrastructure routière. En 1996, la loi sur l'air, à l'initiative du ministère de l'Environnement, réactive les PDU afin de pouvoir débattre de la répartition des investissements publics entre différents modes de transport²²⁸. A cette occasion, la nécessité d'articuler déplacement et urbanisme est à nouveau réaffirmée. Néanmoins, malgré les intentions initiales, les liens juridiques entre les politiques de déplacement et les politiques d'urbanisme sont encore ténus. Le principe juridique « *d'indépendance des législations* » conforte les frontières administratives et intellectuelles existantes.

²²⁶ Un arrêt du conseil d'Etat marque ce divorce entre programmation des infrastructures routières et planification stratégique. Le Conseil d'Etat est saisi pour statuer sur l'annulation d'une déclaration d'utilité publique pour un tracé d'autoroute qui diffère de celui cartographié dans le SDAU de Strasbourg sur 6,5 km. Le décret de déclaration d'utilité publique peut-il s'affranchir du SDAU ? Pour le Conseil d'Etat, les deux décrets sont juridiquement « *compatibles* » parce que « *cette différence [entre les tracés] ne remet en cause ni les options fondamentales du schéma, ni la destination générale des sols, et qu'elle ne compromet ni le maintien d'espaces boisés, ni la protection des sites tels qu'ils sont localisés par le schéma* ». Il rappelle que le SDAU fixe seulement des orientations, conséquence de son caractère prospectif. Autrement dit, « *il ne suffit pas qu'un projet soit contraire à un document d'urbanisme pour qu'il soit jugé incompatible avec lui. Encore faut-il que les différences soient substantielles, que l'on ne puisse mettre à exécution le projet envisagé sans remettre en question les orientations et les équipements prévus par le document d'urbanisme* » Arrêt du Conseil d'Etat, « *Sieur Adam* », 22 février 1974, Recueil Lebon

²²⁷ OFFNER, Jean-Marc, *Les plans de déplacements urbains*, La documentation française, 2006, 92 p.

²²⁸ La loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie facilite la création, précise et rénove le cadre géographique des plans de déplacements urbains. L'élaboration du PDU est obligatoire dans les périmètres des transports urbains inclus dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants ou recoupant celles-ci. Par ailleurs, le PDU doit couvrir l'ensemble du territoire et non plus seulement « *tout ou partie* » du territoire compris à l'intérieur du périmètre des transports urbains. La loi sur l'air a par ailleurs modifié l'article L.121-10 du code de l'urbanisme afin de préciser que « *les documents d'urbanisme déterminent les conditions permettant de [...] maîtriser les besoins de déplacements et de prévenir les pollutions et nuisances de toute nature* ».

Lier urbanisation et déplacement

En 1999, c'est au tour du ministère de l'Équipement de plaider l'articulation entre déplacement et urbanisme. Le contenu du PDU est amendé, mais c'est un schéma directeur revu et corrigé – le schéma de cohérence territoriale (SCOT) – qui est mis sur le devant de la scène. La DGUHC cherche par ce biais à réactiver la planification supracommunale. L'intégration du PDU comme volet transport du SCOT est alors évoquée. Les velléités de la direction de l'urbanisme sont rapidement réfrénées²²⁹. Néanmoins, la loi adoptée introduit une série de nouvelles ressources qui lient les questions de transports et d'urbanisme. Ses préconisations font apparaître, en creux, l'analyse faite par le législateur des problèmes à résoudre et de leurs remèdes.

La promotion du « *développement durable* » donne, en effet, une nouvelle jeunesse à la question ancienne de l'articulation entre l'urbanisme et les déplacements. Les choix en matière d'urbanisme doivent dorénavant viser « *la maîtrise des besoins de déplacement et de la circulation automobile* » et assurer « *la diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale [...] en prévoyant des capacités d'équipements publics et en tenant compte des moyens de transport* ». Implicitement, le pari est le suivant : l'obligation faite aux collectivités territoriales de justifier leur projet au regard des injonctions législatives doit les conduire à mieux intégrer ces diverses préoccupations. Pour ce faire, le principe d'indépendance des législations est « *écorné* » : le SCOT est dorénavant « *opposable* » au PDU qui se trouve lui-même opposable au plan local d'urbanisme.

Une disposition ouvre la possibilité d'orienter le développement de l'urbanisme sur des secteurs prioritaires en liant droit des sols et transports en commun. Les SCOT « *peuvent, le cas échéant, subordonner l'ouverture à l'urbanisation de zones naturelles ou agricoles et les extensions urbaines à la création de dessertes en transports collectifs et à l'utilisation préalable de terrains situés en zone urbanisée et desservis par les équipements* ». Cette disposition montre la solution imaginée par le législateur pour limiter les conséquences négatives de l'étalement urbain : les communes périurbaines qui souhaitent se développer le peuvent, mais à condition de prévoir une desserte en transports collectifs suffisante.

Par ailleurs, nous verrons, que pour les communes qui ne veulent pas entrer dans un SCOT, la « *punition* » consiste à soumettre l'ouverture à l'urbanisation de nouvelles zones à l'avis préalable du préfet. Cette solution révèle le raisonnement des auteurs de la loi : la périurbanisation, fruit des politiques d'urbanisme des communes périurbaines, a des conséquences négatives (dont celle

²²⁹ Indépendance des législations, opposition de la direction des transports terrestres, divergence sur le périmètre pertinent des autorités organisatrices des transports et des établissements publics élaborant les SCOT, enfin opposition au fusionnement des dotations servant à financer la réalisation des documents d'urbanisme et des PDU : telles sont les raisons invoquées pour justifier cette absence de fusion entre les deux documents.

d'engendrer plus de déplacements) ; il convient donc de mieux contrôler et coordonner la croissance de ces communes.

Ce qui est remarquable dans ces dispositions, c'est l'absence de toute prise en compte de l'automobile, ou plutôt, l'idée selon laquelle la ville durable pourra se réaliser grâce à la seule coordination des développements des réseaux de transports collectifs avec l'urbanisation. Cette évacuation de l'automobile du raisonnement trouve sa traduction dans une innovation législative *a priori* paradoxale pour une loi qui veille à une meilleure cohérence des politiques publiques : pour la réalisation des infrastructures, la déclaration d'utilité publique (DUP) entraîne, de droit, la mise en compatibilité du SCOT. Les responsables des infrastructures n'ont pas à vérifier au préalable la conformité de leur projet avec les documents d'urbanisme. Les responsables d'infrastructure ont la préséance sur les urbanistes. Cette loi, qui exige la cohérence des politiques publiques locales, ne révèle-t-elle pas la farouche défense des frontières entre administrations centrales, notamment entre les directions des routes, des transports terrestres et de l'urbanisme d'un même ministère de l'Équipement ?

B-3-b Un urbanisme environnemental ?

En matière d'environnement, de nombreuses préoccupations sont identiques dans les deux lois, notamment la protection des espaces naturels ou forestiers. Les documents de planification doivent permettre une protection efficace des espaces naturels. C'est ainsi que les schémas de cohérence territoriale peuvent avoir un caractère détaillé lorsqu'ils énoncent un objectif de protection : ils peuvent aller jusqu'à la délimitation à la parcelle des espaces à protéger.

Le SCOT doit également apprécier « *les incidences prévisibles de ses orientations sur l'environnement* ». Cet ajout marque la mutation de l'action publique avec la généralisation des procédures d'évaluation *ex ante* comme *ex post*. Cette généralisation est fortement influencée par la législation européenne, notamment par la directive « *plans et programmes* » de janvier 2001, qui est traduite en droit national par l'ordonnance du 9 juin 2004²³⁰.

B-3-c Le commerce dans l'organisation urbaine

En dépit de l'appellation d' « *urbanisme commercial* » retenue par la loi du 27 décembre 1973 dite loi Royer, la réglementation relative à l'ouverture des grandes surfaces commerciales est demeurée distincte de celle de l'urbanisme. Le commerce joue toutefois un rôle trop important dans le

²³⁰ HAUMONT, Francis, « Une directive européenne sur les études d'impact », *Études foncières*, n° 94, novembre décembre 2001, pp. 26-31.

processus d'urbanisation pour pouvoir être ignoré durablement par la norme locale d'urbanisme²³¹.

La loi du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville a offert aux auteurs d'un POS la possibilité de délimiter les zones où pourront s'implanter les magasins de détail pour lesquels l'octroi du permis de construire sont soumis à autorisation préalable de la Commission départementale d'équipement commercial. Toutefois, l'articulation du commerce et de l'urbanisme, réalisée par une norme communale n'était pas assurée « à la bonne échelle » et ne permettait pas de prévenir tout risque de concurrence entre communes afin d'attirer une enseigne sur leur territoire.

Désormais, les schémas d'équipement commercial, de même que les autorisations d'exploitation commerciale, devront être compatibles avec les SCOT. Le SCOT peut donc se montrer prescriptif en matière commerciale. Mais le droit vient sûrement un peu trop tard au secours de l'aménageur, puisque la période de grande mutation de la géographie commerciale est déjà du passé²³².

B-3-d Entre urbanisme et logement : la mixité sociale en question

De la fin de la seconde guerre mondiale jusqu'aux années 1970, la ségrégation sociale par le logement n'a pas été l'objet d'attention forte de la part des politiques publiques. On pourrait parler d'une « *ségrégation par négligence* » dans la mesure où, à l'époque de la construction de grands ensembles, la concentration des logements destinés aux ménages modestes n'a pas fait l'objet de critiques très nombreuses. Emmanuelle Deschamps, étudiant l'évolution du droit de l'urbanisme cible ainsi le problème: « *A tous ceux qui se demandent si le droit a réellement produit la ségrégation, nous répondons par une autre question en disant : est-il possible que le droit n'y soit pour rien alors qu'il régit l'urbanisme et l'attribution des logements depuis des dizaines d'années ? Ces politiques ont manifestement eu des effets ségrégatifs. Il n'est pas question pour nous de dire qu'il y a eu une volonté délibérée de produire la ségrégation : c'est toute la différence entre une politique ségrégative et une politique ségrégationniste. En revanche, il*

²³¹ METTON, Alain, « Les nouveaux univers d'approvisionnement entre recomposition territoriale et recomposition sociale », in BONNET, Michel, AUBERTEL, Patrice, *La ville aux limites de la mobilité*, PUF, Sciences sociales et sociétés, 2006, pp. 91-98

²³² DUGOT, Philippe, « Quel urbanisme commercial ? A propos de l'explosion de l'usine AZF à Toulouse », *Etudes foncières*, juillet-août 2002, n° 98, pp. 24-28. « *Le mal est largement fait : développements périphériques désorganisés et inesthétiques, architectures en boîtes à chaussures, déséquilibres territoriaux dont découle une saturation des axes routiers, choix de localisation non adéquate voire dangereuse. Quelques textes sont intéressants au moins par la volonté qui les anime, mais ils arrivent un peu tard : on songe par exemple à la préoccupation de qualité des entrées de ville, qui se concrétise au milieu des années quatre-vingt par l'ajout d'un article au code de l'urbanisme* ». Il pense en conclusion que « *dans le contexte concurrentiel qui est celui de la grande distribution et du commerce en général, l'essentiel des améliorations, notamment la réhabilitation de l'esthétique des centres commerciaux, la qualité de leur desserte et leur intégration dans la ville, viendra davantage des opérateurs privés que des pouvoirs publics* ».

est reproché à la puissance publique de ne pas avoir suffisamment pris de précaution pour éviter l'apparition des espaces ségrégés²³³ »

Alors que la loi d'orientation foncière n'aborde pas cette question de la ségrégation, la loi Solidarité et renouvellement urbains définit un objectif « *d'équilibre social de l'habitat* ». Le SCOT est donc chargé de traduire l'objectif de mixité sociale, présent à l'article L.110 inaugural du code de l'urbanisme.

La recherche de la mixité sociale est devenue donc un enjeu majeur des politiques urbaines à partir du début des années 1970, alors que les premières critiques fortes à l'égard de la politique des grands ensembles commencent à émerger. Toutefois, il convient de distinguer trois phases qui montrent un glissement progressif du concept :

- lors d'une première phase qui va de 1973 à 1990, la volonté est de mettre un terme à l'urbanisme ségrégatif. C'est à la fois la fin de la construction des grands ensembles et les prémices d'une politique particulière à destination de ces quartiers qui concentrent souvent une part importante de population immigrée ;
- dans un deuxième temps, entre 1990 et 2000, l'objectif consiste à modifier plus fondamentalement la politique du logement pour imposer la mixité, en créant des logements sociaux dans les villes les plus riches et en imposant des logements pour classes moyennes dans les communes les plus pauvres ;
- dans un troisième temps, à partir de 2000, à travers la mixité sociale est visée une action globale sur la ville, à la fois son aspect physique par la destruction des quartiers les plus dégradés, et son fonctionnement, à travers une nouvelle approche de la planification.

Fin de l'urbanisme ségrégatif

Depuis les années 1950 jusqu'au début des années 1970, une politique très active de construction de logements a conduit à la création de grands ensembles de logements à la périphérie des principales agglomérations françaises. L'architecture de tours et de barres qui a prévalu est très influencée par le courant fonctionnaliste et son héraut le plus connu, l'architecte Le Corbusier. Cette forme de construction, très soutenue par les grandes firmes du bâtiment, a créé de nombreux problèmes. Les sociologues ont vite perçu les risques sociaux liés à cette forme

²³³ DESCHAMPS, Emmanuelle, *Le droit public et la ségrégation urbaine*, 1943-1997, Paris, LGDJ, 1998, 529 p.

d'habitat²³⁴ que les classes moyennes vont vite fuir pour accéder à l'habitat pavillonnaire dans des zones périurbaines en plein essor.

La circulaire d'Olivier Guichard, Ministre de l'Équipement, du 21 mars 1973 marque une rupture dans cette politique d'urbanisme opérationnel. Pour Olivier Guichard « *Le « grand ensemble » est devenu le synonyme de l'urbanisation massive et accélérée de notre époque [...] ; il semble qu'il devienne la cause d'un mécontentement diffus et d'un phénomène de rejet [...]. En réalité, le grand ensemble est l'enfant de la facilité et du goût moderne pour le gigantisme. Facilité administrative et technique qui aboutit à concentrer en une seule opération conçue en une fois par une même autorité, confiée à un seul organisme, un programme comportant des milliers de logements. Goût du gigantisme des administrations, élues ou non, para-administrations, des architectes, pour qui une grande opération est source de prestige, je dirais même de légitime satisfaction technique. La satisfaction des habitants n'a jamais été aussi manifeste [...]. La ville et la société, comme la vie, sont diversité. Or, le grand ensemble s'oppose à la diversité sociale de la ville ; il est l'aspect physique d'une politique qui tend à organiser la ségrégation sociale dans nos villes ; la lutte contre le grand ensemble est un moyen pour s'obliger à composer des villes socialement complexes, c'est-à-dire vivantes. [...]. Les tours et les barres sont en grande partie la conséquence d'un urbanisme opérationnel qui incline à créer de grands ensembles. Et, comme ces causes, à vrai dire, ne sont qu'une pratique sans réelle justification, il faut et il suffit d'interdire ces pratiques* ». Après 1973, on ne construira plus de grands ensembles.

La mixité par le logement

Toutefois, les quartiers déjà construits posent problème. Les prémices d'une politique spécifique en direction de ces quartiers s'expriment en 1977 à travers l'opération « *Habitat et Vie sociale* » qui vise principalement à réunir des aides pour l'amélioration du bâti. Mais c'est surtout après l'élection du président François Mitterrand et les émeutes de l'été 1981, notamment les violences aux Minguettes, quartier populaire de l'agglomération lyonnaise, qu'est lancée une politique spécifique pour les quartiers populaires.

Sous la présidence d'Hubert Dubedout, une commission nationale pour le développement social des quartiers se met en place pour prévenir une « *dérive à l'américaine* » dans certaines banlieues des grandes villes. Elle propose des méthodes innovantes d'action publique. Les quartiers affectés par cette politique sont désignés localement à partir de deux critères implicites : il s'agit des quartiers dont la marginalité dans la ville est reconnue, du fait de leur histoire et de leur population, il s'agit aussi de quartiers « *exemplaires* » dont les promoteurs peuvent penser pour diverses raisons que la nouvelle méthode pourra y porter ses fruits. Bref, on peut y voir les prémices de méthodes

²³⁴ CHAMBOREDON, Jean-Claude, LEMAIRE, Madeleine, « Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement », *Revue française de sociologie*, vol. XI, janvier-mars 1970, pp. 3-33.

apparentées au « *développement communautaire* », ce que souligne d'ailleurs la forte présence, lors des premiers temps de la politique de la ville, d'animateurs originaires de pays d'Amérique latine²³⁵. Le rapport Dubedout fut un moment, rare en France, où la vision « *républicaine* » a fait place à une approche partant d'abord des conditions réelles dans lesquelles vivent les habitants des quartiers populaires. « *Le groupe de travail croit particulièrement nécessaire une revalorisation, dans certains quartiers, d'un mode de vie populaire. Ce mode de vie plus extérieur, plus bruyant, avec une sociabilité plus forte est actuellement déconsidéré par une partie des habitants en ascension sociale. Un mode de vie plus individualiste et plus replié sur la cellule familiale tend à devenir la norme de valeur des bons et mauvais comportements sociaux, condamnant ainsi toute une variété de regroupements volontaires sur la base d'un autre consensus, comme « sauvages », « marginaux », « asociaux », etc. Le groupe n'exclut pas que certains des quartiers trouvent leur identité à travers une dominante ethnique [...] pour favoriser l'émergence de quartiers personnalisés permettant des modes de vie différents et la possibilité d'appropriation*²³⁶ ».

Parallèlement, se met en place une politique de discrimination positive territoriale avec la création, par exemple, des zones d'éducation prioritaire en 1982. Mais la politique de discrimination positive territoriale traite les symptômes, non pas l'origine du mal. Elle remédie à la déqualification des services publics et à la fuite des emplois. Mais elle n'en traite pas les causes, c'est-à-dire la concentration de la pauvreté elle-même. Bref, si l'on ne veut pas que le régime d'exception se pérennise, ce qui serait le signe de son échec, il faut profiter des avantages qu'il dispense pour mettre fin à la ségrégation sociale exceptionnelle dont ces quartiers sont victimes. Telle est la nouvelle orientation de la politique de la ville à partir des années 1990. En 1981, l'onde de choc de l'été chaud de Vénissieux avait suscité et annoncé la mise en œuvre du développement social des quartiers. En 1990, les émeutes de Vaulx-en-Velin sont suivies par les assises de Bron dans la banlieue lyonnaise, la création d'un ministère de la Ville et l'adoption d'un dispositif législatif dont la loi d'orientation pour la ville, destinée à « *lutter contre la ségrégation urbaine* ». La nouvelle loi tourne le dos aux perspectives de développement communautaire des années 1980 : elle impose la mixité. L'obligation de réalisation des logements sociaux concerne les communes de plus de 3500 habitants marquées par un déficit de logements sociaux et situées dans les agglomérations de plus de 200 000 habitants et, d'autre part, les communes comprenant une ou plusieurs zones urbaines sensibles. L'évaluation du déficit de logements sociaux se fait en fonction d'un double critère : les communes concernées comptent moins de 20 % de logements

²³⁵ ESTEBE, Philippe, « Les quartiers : une affaire d'Etat, un instrument territorial », in LASCOUMES, Pierre, LE GALES, Patrick, *Gouverner par les instruments*, Presses de Science Po, 2004, pp. 47-70.

²³⁶ DUBEDOUT, Hubert, *Ensemble refaire la ville*, rapport au Premier Ministre, Paris, La documentation française 1983. Pour une analyse historique et sociologique de ce texte voir, DONZELOT Jacques, avec MEVEL Catherine et WYVEKENS, Anne, *Faire société, la politique de la ville aux Etats-Unis et en France*, Le Seuil, La couleur des idées, 2003, pp. 104 -118.

sociaux (en location et en accession à la propriété) dans leurs résidences principales et moins de 18 % de bénéficiaires d'aides à la personne dans ces mêmes résidences principales.

Toutes ces communes doivent réaliser un programme local de l'habitat pour aider à compenser certains déséquilibres : excès ou déficit de logements sociaux. Désormais, le programme local de l'habitat définit les objectifs et les principes d'une politique qui vise à répondre aux besoins en logements et à assurer entre les communes et entre les quartiers d'une même commune, une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre en logements. Ce document de mixité par l'habitat est du même coup un instrument de mixité sociale. Les communes qui ne respectent pas leurs engagements ont à payer une contribution financière.

Pourquoi le législateur est-il intervenu si fortement pour imposer la mixité sociale dans le contexte nouveau de la décentralisation ? Après les lois de décentralisation de 1982-1983, un premier bilan montre que les communes ont utilisé leur nouvelle compétence en urbanisme pour mener des politiques ségrégatives. De manière assez électoraliste, certaines communes ont cherché à développer un habitat répondant surtout aux besoins de leur électorat, c'est-à-dire un habitat non diversifié. Cette situation a été facilitée par une spécialisation sociale qui accompagnait une division géopolitique du territoire. Marc Sauvez indique que *« les communes « bourgeoises » et les communes « populaires » sont finalement assez d'accord pour se partager les différentes couches de la population, les unes refusant les logements sociaux, les autres les programmes non aidés. Elles sont liées par une sorte de complémentarité ou de complicité objective pour ne pas réaliser la mixité parce que le voisin est là pour recevoir les groupes sociaux dont on ne veut pas chez soi. Mais l'extension de la taille des agglomérations et la concentration spatiale des communes spécialisées dans l'accueil des mêmes groupes de revenus créent une situation intolérable aussi bien en termes de distance habitat/emploi que d'éclatement du tissu social »*²³⁷. Cette spécialisation sociale et politique est presque caricaturale en Ile-de-France, avec des communes de la banlieue rouge qui concentrent les logements sociaux pour conserver leurs *« fiefs »*, tandis que des communes plus bourgeoises ont évité ce type de logements²³⁸.

Toutefois, au tournant des années 1990, ce relatif accord entre communes a été mis à mal, quand les habitants des grands ensembles se sont progressivement éloignés de la gauche. Les changements de population dans les grands ensembles, avec le départ des classes moyennes et de *« l'aristocratie ouvrière »*, expliquent la fin de ce lien privilégié entre les quartiers populaires et la

²³⁷ SAUVEZ, Marc, « Pour une approche normative de la mixité sociale », *Etudes foncières*, n° 51, juin 1991, p. 26.

²³⁸ Voir le numéro 43 de la Revue *Hérodote*, « Après les banlieues rouges », octobre-décembre 1986.

gauche. De nombreuses études ont montré que la gauche a échoué à capter l'électorat des quartiers populaires, notamment des personnes issues de l'immigration²³⁹.

Le discours intellectuel, qui relayait la politique de non-mixité ouvrière de certaines municipalités de gauche, a alors profondément changé. Comme le résume crûment le sociologue François Dubet « *Tant que la non-mixité était ouvrière, elle était non seulement supportée, mais valorisée, par des chercheurs qui étaient, disons, « marxo-populistes ». Mais lorsqu'il a été question des Arabes, on n'a plus été dans la rhétorique de classes mais dans une rhétorique nationale ! Et beaucoup de clercs qui supportaient très bien les affrontements et les distances de classes au sein de l'espace national, où même la classe ouvrière était la vraie nation, ont vu les choses autrement* »²⁴⁰.

Dix ans après la loi d'orientation pour la ville, les résultats ont été assez modestes : certes des logements sociaux ont été construits dans des communes qui n'en avaient pas, mais, d'assouplissements législatifs en circulaires administratives, le principe de mixité sociale s'est trouvé affadi. De plus, il a semblé que la mixité sociale ne pouvait reposer sur la seule politique du logement, mais qu'il fallait repenser l'ensemble des politiques urbaines. Tel fut l'enjeu de la loi Solidarité et renouvellement urbains de 2000.

Repenser la ville pour la mixité

Les débats parlementaires préalables à la loi SRU, violents et rugueux, ont surtout porté sur le fameux « *article 55* » qui impose un quota de 20 % de logements sociaux dans de nombreuses communes. Mais réduire les dispositions de la loi SRU en faveur de la mixité sociale à ces seuls aspects normatifs en faveur du logement social, ce serait oublier que la loi SRU vise à redéfinir la planification territoriale. En effet, La loi SRU ne se limite pas à durcir les exigences de la LOV en matière de diffusion de l'habitat social dans les communes urbaines afin de venir à bout des attermoissements des plus aisées d'entre elles, qui prenaient souvent l'argument du coût du foncier sur leurs territoires pour en retarder l'application effective. La loi SRU vise à remodeler la ville en freinant la périurbanisation et en revalorisant la ville existante. Cette stratégie a pour ambition de recréer les conditions d'une mixité sociale qui a disparu dans des quartiers qu'il s'agit de rendre attractifs pour une population de classes moyennes qui s'éloigne de plus en plus des centres urbains. En ce sens, la loi SRU est dans la continuité des propositions formulées par le rapport du

²³⁹ Voir par exemple l'étude portant sur le quartier du Luth à Gennevilliers. La gauche municipale (sous direction communiste) n'a pas su intégrer l'« élite » de ce quartier, les responsables d'associations en particulier, et s'est ainsi progressivement coupée des « cités ». MASCLÉ, Olivier, *La gauche et les cités : un rendez-vous manqué*, Paris, La Dispute, 2003, 316 p.

²⁴⁰ DUBET, François, in « La mixité urbaine est-elle une politique ? », *Esprit*, Mars-avril 2004, pp. 121-142

député Jean-Pierre Sueur, maire d'Orléans²⁴¹. Ce rapport fait un bilan assez négatif des politiques de la ville mises en place depuis près de 20 ans. Une des solutions préconisées par le rapport est de changer d'échelle : relier la politique de la ville à la politique urbaine à l'échelle de l'agglomération. Il s'agit de ne pas accentuer la fragmentation entre « *une ville patrimoniale* » relevant du ministère de la culture, une « *ville émergente* », celle des rocade et des ronds-points du périurbain, relevant du ministère de l'Équipement, et une « *ville-ville* », celle qui va mal et qui relève du ministère de la Ville. L'enjeu de cohésion sociale passe donc par une politique à l'échelle de l'aire urbaine. La loi SRU avec le SCOT, veut créer l'outil nécessaire à l'exercice de cette solidarité territoriale. C'est par une politique à l'échelle de l'aire urbaine que l'on attend une véritable solidarité : tel est l'enjeu du schéma de cohérence territoriale.

B-3-e Vers un « pan-urbanisme » ?

Dans sa forme, le droit devient de plus en plus déclaratif. Cette évolution est liée à la spécificité du droit de l'urbanisme. Essentiellement code de procédures à l'origine, le code de l'urbanisme tend progressivement à devenir un code de normes régissant l'aménagement, la protection et la mise en valeur de tout ou partie du territoire national. Compte tenu du principe de libre administration des collectivités locales, ce qui pouvait être le fait d'une simple circulaire ou d'une simple doctrine administrative s'imposant à l'État local doit, depuis la décentralisation, trouver sa source dans la loi.

Sur le fond, le SCOT, comme le schéma directeur, est un document de planification à long terme, qui a vocation à appréhender les différentes composantes du fonctionnement urbain. On note toutefois un élargissement des problématiques avec le SCOT qui doit, par exemple, prendre en compte les dimensions relatives au commerce, à la diversité sociale de l'habitat etc. Les parlementaires auraient voulu enrichir les dispositions du SDAU dans d'autres domaines, notamment le développement des réseaux de communication, ils souhaitaient des dispositions visant à requalifier les centres dévitalisés des aires urbaines ou encore à fixer « *d'autres objectifs communs aux EPCI à fiscalité propre inclus dans leur périmètre au titre des compétences de ces établissements* »²⁴². Si ces propositions n'ont pas été retenues, il faut souligner la progression spectaculaire des domaines d'intervention de l'urbaniste. Cette extension n'apparaît-elle pas comme une reconnaissance par le législateur du bien-fondé de la démarche de l'urbaniste ? N'y-t-il pas là, dans cette extension du champ de l'urbanisme, une contradiction avec l'idée, largement développée par les chercheurs et les praticiens, que « *le rêve orgueilleux et totalitaire de traiter la société à*

²⁴¹ SUEUR, Jean-Pierre, *Demain la ville*, Rapport présenté à Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité, Paris, 1998, 2 tomes, 402 + 457 p.

²⁴² ALTHAPE, Louis, *Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques et du plan sur le projet de loi relative à la Solidarité et au renouvellement urbains*, tome I 226 p. et tome II, 417 p. 11 octobre 2000, p. 36

travers les formes urbaines » a échoué et que « *le grand renversement des années 1970, c'est la conscience de cette limite* ²⁴³ » ? Ne faudrait-il pas se contenter d'un urbanisme, plus modeste dans ses intentions, mais plus sûr de son efficacité ?

B-4 La place du SCOT dans la hiérarchie des normes d'urbanisme

Depuis la loi d'orientation foncière, sur le papier, la logique d'emboîtement des procédures d'urbanisme est incontestable : enchaînement chronologique, allant du plus prospectif au plus concret, des documents globaux aux programmations sectorielles, de l'agglomération à la parcelle, des principes de développement au financement et à la réalisation des projets. Au sommet d'une pyramide de plans et de programmes, le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) a pour ambition de devenir l'instrument de coordination du développement urbain et des infrastructures. Le SCOT, qui lui succède, a pour vocation de fédérer l'ensemble des démarches planificatrices.

L'article 11 de la loi SRU modifie la hiérarchie des normes et les rapports de compatibilité entre les règles et documents d'urbanisme. Placé au cœur du processus, le SCOT doit être compatible avec les normes qui sont d'une valeur juridique supérieure à la sienne. Il engendre lui-même une obligation de compatibilité mise à la charge d'autres actes administratifs et opérations. Les dispositions de la loi SRU accroissent le caractère fédérateur du SCOT par rapport au schéma directeur.

²⁴³ RONCAYOLO, Marcel, *La Ville d'aujourd'hui*, Paris, Seuil, 1985, 668 p.

B-4-a L'obligation de compatibilité à la charge du SCOT

Loi d'orientation foncière	Loi Solidarité et renouvellement urbains
	Article L. 111-1-1 (4 ^{ème} alinéa) « Les schémas de cohérence territoriale et les schémas de secteur doivent être compatibles avec les directives territoriales d'aménagement et avec les prescriptions particulières prévues par le III de l'article L.145-7. En l'absence de ces documents, ils doivent être compatibles avec les dispositions particulières aux zones de littoral et de montagne des articles L.145-1 et suivants et L.146-1 et suivants. »

Une première remarque s'impose d'emblée : les réformes de l'urbanisme s'opèrent plus souvent par empilement que par refonte. Le nombre de documents à prendre en compte par les SCOT est très important alors que les schémas directeurs ne devaient se référer qu'à la loi ou aux décrets pris en son application, d'où l'absence d'article relatif à l'obligation de compatibilité à la charge du SD dans la loi d'orientation foncière.

Les normes s'appliquant aux SCOT sont tout d'abord les articles issus des lois « *littoral* » et « *montagne* » de 1985 et 1986 qui perdent avec la loi SRU leur statut juridique de « *loi d'aménagement et d'urbanisme* ». Toutefois, ces dispositions particulières sont toujours placées au sommet de la hiérarchie des normes d'urbanisme. A défaut de directives territoriales d'aménagement (DTA), le SCOT et le schéma de secteur doivent être directement compatibles avec ces dispositions législatives.

Par ailleurs, les SCOT doivent être compatibles avec les directives territoriales d'aménagement. Issues de la loi Pasqua du 2 février 1995. Ces directives ont pour objet :

- de fixer sur certaines parties du territoire, les orientations fondamentales de l'Etat en matière d'aménagement et d'équilibre, entre les perspectives de développement d'une part, et de protection et de mise en valeur d'autre part ;
- de fixer les principaux objectifs de l'Etat en matière de localisation des grands équipements publics, ainsi qu'en matière de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages.

Ce document d'urbanisme avait été proposé par le Conseil d'Etat dans son rapport, *L'urbanisme pour un droit plus efficace*²⁴⁴. Prenant acte de l'obsolescence de nombreux schémas directeurs dans le

²⁴⁴ CONSEIL D'ETAT, *Urbanisme : pour un droit plus efficace*, La documentation française, 1992, 203 p.

cadre de la décentralisation, le rapport proposait de créer un nouvel outil, aux mains de l'Etat, pour définir les orientations stratégiques d'aménagement dans des territoires à forts enjeux. Ayant fait l'objet d'un large consensus au sein de l'administration d'Etat²⁴⁵ et ayant permis, dans de nombreux territoires à enjeux, d'ouvrir un dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales²⁴⁶, cet outil a été mis en place dans sept régions (Estuaire de la Loire, Estuaire de la Seine, Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, aire métropolitaine lyonnaise, Bassin minier lorrain et Alpes du Nord). Aussi a-t-il été conservé par la loi Solidarité et renouvellement urbains comme par la loi Voynet.

Par ailleurs, d'autres normes ont valeur de DTA et doivent être prises en considération, si elles concernent le périmètre d'un SCOT. Il s'agit du schéma directeur de la région Ile-de-France, des schémas d'aménagement régional approuvés dans les régions d'outre-mer, des schémas de mise en valeur de la mer et du plan d'aménagement et de développement durable de la Corse. Il convient de rappeler que les schémas de cohérence territoriale doivent être compatibles avec les chartes des parcs naturels régionaux (article L.122-1, 7° du Code de l'urbanisme) et dans la région Ile-de-France avec le plan de déplacements urbains élaboré ou révisé à l'initiative de l'Etat.

²⁴⁵ BERSANI, Catherine, «Les DTA ou le retour de l'Etat-gendarme », *Etudes foncières*, n° 83, été 1999, pp. 8-15

²⁴⁶ CERTU, *Vers un nouveau positionnement de l'Etat local ? L'exemple des DTA, diagnostics de territoires et systèmes d'acteurs*, 2001, Lyon, 95 p.

B-4-b L'obligation de compatibilité résultant du SCOT

Loi d'orientation foncière	Loi Solidarité et au renouvellement urbains
<p>Article 20 du décret en application de l'article 12 (alinéa 4) du code de l'urbanisme et de l'habitation.</p> <p>« Doivent être compatibles avec les dispositions du schéma directeur et, le cas échéant, le schéma de secteur :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le plan d'occupation des sols ; - la localisation, le programme et le plan d'aménagement des zones d'aménagement concerté ; - les projets d'acquisitions foncières des collectivités publiques, des établissements publics ou de leurs concessionnaires ; - les grands travaux d'équipement. <p>Lorsque ces acquisitions ou travaux ne sont pas soumis aux commissions chargées du contrôle des opérations immobilières, ils ne peuvent être entrepris qu'après constatation par le préfet de leur compatibilité avec les dispositions du schéma directeur et le cas échéant, du schéma de secteur »</p>	<p>Article 3 de la loi SRU :</p> <p>« Les programmes locaux de l'habitat, les plans de déplacements urbains, les schémas de développement commercial, les plans locaux d'urbanisme, les plans de sauvegarde et de mise en valeur, les cartes communales, les opérations foncières et les opérations d'aménagement définies par décret en Conseil d'Etat doivent être compatibles avec les schémas de cohérence territoriale et les schémas de secteur. Il en est de même pour les autorisations prévues par les articles 29 et 36-1 de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat. »</p>

Aux termes de la loi d'orientation foncière (art. L.122-1 du Code de l'urbanisme), les programmes et les décisions d'aménagement devaient être compatibles avec les dispositions du schéma. Mais l'article. R. 122-20 pris pour son application avait limité le champ concerné par cette obligation aux POS, aux ZAC, aux projets d'acquisition foncière des collectivités publiques et aux grands travaux d'équipements. Lors de la mise en place des premiers schémas directeurs dans les années 1970, une partie de la doctrine avait estimé que le champ d'application de l'article L. 122-1 avait été restreint de façon abusive et qu'un permis de construire ou de lotir pouvait très bien « *concerner* » un schéma lorsque le projet avait une certaine importance²⁴⁷, mais elle n'avait pas été suivie par le juge qui s'en était tenu à une interprétation stricte des dispositions de l'article R. 111-20²⁴⁸.

²⁴⁷ SAVY, Robert, « Les effets des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme », *AJDA*, 1970, p. 460.

²⁴⁸ CE 2 mars 1977, Sieur Domat, *AJDA*, 1977, p. 447, note Yves-Maxime DANAN, *Les grands arrêts du droit de l'urbanisme*, Dalloz, 4^{ème} édition 1996, n° 12.

La loi SRU étend substantiellement l'obligation de compatibilité résultant du SCOT. Tout d'abord, il prévoit que les plans locaux d'urbanisme, les plans de sauvegarde et de mise en valeur, les cartes communales, les opérations foncières et les opérations d'aménagement définies par décret y sont soumis. Il étend cette obligation de compatibilité aux programmes locaux de l'habitat qui, jusqu'à présent, n'étaient astreints qu'à une prise en compte, aux schémas de développement commercial et aux autorisations d'exploitation commerciale. Il confirme le lien avec les plans de déplacements urbains par un rapport de compatibilité.

La loi SRU facilite la gestion de ces relations de compatibilité dans le temps. Elle prévoit que lorsqu'un document ou une opération qui doit être compatible avec le schéma ne l'est pas, il ne peut être approuvé que si l'établissement chargé du schéma a préalablement révisé ce dernier. La révision du schéma et l'approbation du document ou de l'opération feront alors l'objet d'une enquête unique diligentée par le président de l'établissement public. *« Formellement, l'ensemble reste cohérent. Mais qu'en sera-t-il en fait ? Ce mécanisme, même s'il n'est pas sans précédent, conduit en effet à modifier un document global pour le rendre compatible avec une politique sectorielle ou une opération d'aménagement particulière et juridiquement à réviser le document supérieur pour le mettre en compatibilité avec le document inférieur !²⁴⁹ »*

²⁴⁹ JACQUOT, Henri, LEBRETON, Jean-Pierre, « La refonte de la planification urbaine », *AJDA*, 20 janvier 2001, p. 61.

B-4-c Effet de l'absence d'un schéma : la « règle des 15 kilomètres »

Lors de la loi d'orientation foncière, la question des périmètres des schémas directeurs était certes jugée importante, mais sa résolution était laissée aux Directions Départementales de l'Équipement. Avec la décentralisation, le législateur doit préciser ce qu'il entend par « bon périmètre » et surtout, inciter les communes à coopérer.

Loi Solidarité et renouvellement urbains

Art. L. 122-2. – « En l'absence d'un schéma de cohérence territoriale applicable, les zones naturelles et les zones d'urbanisation future délimitées par les plans locaux d'urbanisme des communes ne peuvent pas être ouvertes à l'urbanisation.

Toutefois, une extension limitée de l'urbanisation peut être prévue par les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales avec l'accord du préfet. Cet accord est donné après avis de la commission départementale des sites et de la chambre d'agriculture qui apprécie l'impact de l'urbanisation sur l'environnement et les activités agricoles.

Lorsqu'un périmètre de schéma de cohérence territoriale a été arrêté, il peut être dérogé aux dispositions du premier alinéa avec l'accord de l'établissement public prévu à l'article L. 122-4.

Les dispositions du présent article ne sont pas applicables dans les communes situées à plus de quinze kilomètres de la périphérie d'une agglomération de plus de 15 000 habitants au sens du recensement général de la population, et à plus de quinze kilomètres du rivage de la mer.

Le préfet peut, par arrêté motivé pris après avis de la commission de conciliation, constater l'existence d'une rupture géographique due à des circonstances naturelles, notamment au relief, et, en conséquence, exclure du champ d'application du présent article une ou plusieurs communes situées à moins de quinze kilomètres de la périphérie d'une agglomération de plus de 15 000 habitants.

Pour l'application du présent article, les schémas d'aménagement régionaux prévus par la loi n° 84-747 du 2 août 1984 relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion, le schéma directeur de la région d'Ile-de-France prévu par l'article L. 141-1 et le schéma d'aménagement de la Corse prévu par l'article L. 144-1 ont valeur de schéma de cohérence territoriale.

Les dispositions du présent article sont applicables à compter du 1er janvier 2002. »

Pour inciter les communes à entrer dans les périmètres de SCOT, le législateur s'est inspiré de la règle de constructibilité limitée en l'absence de POS qui a été introduite en 1983 pour accompagner la décentralisation de l'urbanisme et qui a largement contribué au succès quantitatif des POS. Cette disposition est une limite à l'exercice du pouvoir municipal et de nombreux parlementaires, notamment au Sénat, ont souhaité que cet article L.122-2 disparût. Il a finalement été adopté par l'Assemblée nationale, qui a toutefois pris en compte des demandes particulières : *« nous avons entendu nos collègues de l'opposition qui nous ont signalé ce matin, le risque de ruptures géographiques qui videraient de son sens la règle des quinze kilomètres. Ainsi, le préfet, pourra, après avis de la commission de*

conciliation, en dispenser une ou plusieurs communes lorsqu'il constatera une rupture géographique, liée notamment au relief²⁵⁰».

Cette disposition ne s'applique pas dans les communes situées à plus de 15 kilomètres de la périphérie d'une agglomération de plus de 15 000 habitants au sens du recensement général de la population et à plus de 15 kilomètres du rivage de la mer.

L'agglomération au sens du recensement général de la population s'entend comme « *un ensemble d'habitations tel qu'aucune ne soit séparée de la plus proche de plus de 200 mètres²⁵¹* ». Les 15 kilomètres sont calculés à partir de la limite extérieure de la partie agglomérée de l'unité urbaine de plus de 15 000 habitants²⁵², et non à partir de la limite extérieure des communes sur lesquelles se trouve l'agglomération. Par contre, la limitation de l'urbanisation s'applique à la totalité du territoire des communes dont une partie même réduite se trouve située dans la bande des 15 kilomètres.

Dans les communes comprises en tout ou partie dans la bande des 15 kilomètres, l'application de la règle de l'urbanisation limitée peut faire l'objet d'exceptions et dérogations locales.

Trois types de dérogations sont prévus. Premièrement, l'ouverture à l'urbanisation des zones naturelles et d'urbanisation future peut être autorisée par le préfet, après avis de la commission départementale des sites et de la chambre d'agriculture, mais seulement pour une extension limitée de l'urbanisation. Deuxièmement, lorsque le périmètre du schéma a été arrêté par le préfet, il peut être dérogé à l'application de la règle avec l'accord de l'établissement public chargé de l'élaboration du SCOT, ce qui revient à reporter à l'échelle intercommunale ou intercommunautaire les décisions d'extension de l'urbanisation. Enfin, en cas de rupture géographique due à des circonstances naturelles et notamment au relief, le préfet peut, par arrêté motivé pris après avis de la commission de conciliation, exclure une ou plusieurs communes du champ d'application de la règle.

²⁵⁰ RIMBERT Patrick, Débats parlementaires, Assemblée nationale, 2^{ème} séance du 27 juin 2000, p. 5905.

²⁵¹ INSEE Première, avril 2000, n° 707, « Forte extension des villes entre 1990 et 1999 ».

²⁵² Annexe à la circulaire n° 2001-3 du 18 janvier 2001 commentant les dispositions de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au renouvellement urbains.

Loi Urbanisme et habitat

Article 3

Limitation de la portée de la règle des 15 kilomètres

« L'article L. 122-2 du code de l'urbanisme est ainsi modifié :

1° Les quatre premiers alinéas sont remplacés par trois alinéas ainsi rédigés :

Dans les communes qui sont situées à moins de quinze kilomètres de la périphérie d'une agglomération de plus de 50 000 habitants au sens du recensement général de la population, ou à moins de quinze kilomètres du rivage de la mer, et qui ne sont pas couvertes par un schéma de cohérence territoriale applicable, le plan local d'urbanisme ne peut être modifié ou révisé en vue d'ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser délimitée après le 1er juillet 2002 ou une zone naturelle.

Dans les communes mentionnées au premier alinéa et à l'intérieur des zones à urbaniser ouvertes à l'urbanisation après l'entrée en vigueur de la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat, il ne peut être délivré d'autorisation d'exploitation commerciale en application des n° à 6° et du 8° du I de l'article L. 720-5 du code de commerce ou d'autorisation de création de salles de spectacles cinématographiques en application du I de l'article 36-1 de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat.

Il peut être dérogé aux dispositions des deux alinéas précédents soit avec l'accord du préfet donné après avis de la commission départementale des sites et de la chambre d'agriculture, soit, lorsque le périmètre d'un schéma de cohérence territoriale incluant la commune a été arrêté, avec l'accord de l'établissement public prévu à l'article L. 122-4. La dérogation ne peut être refusée que si les inconvénients éventuels de l'urbanisation envisagée pour les communes voisines, pour l'environnement ou pour les activités agricoles sont excessifs au regard de l'intérêt que représente pour la commune la modification ou la révision du plan.»

2° A la fin du cinquième alinéa, le nombre : « 15 000 » est remplacé par le nombre : « 50 000 ».

Plusieurs aspects des dispositifs prévus par la loi Solidarité et renouvellement urbains ont été modifiés par la loi Urbanisme et habitat²⁵³. Tout d'abord, la portée géographique de la règle a été modifiée. Le seuil des agglomérations INSEE engendrant un périmètre de constructibilité limitée de 15 kilomètres est relevé de 15 000 à 50 000 habitants : la règle d'urbanisation limitée cesse de s'appliquer aux agglomérations comprises entre 15 000 et 50 000 habitants (hors littoral). La règle ancienne des 15 kilomètres concernait 21 397 communes et une population proche de 41 millions d'habitants. En Ile-de-France, elle touchait 85 % de la population. Le relèvement du seuil aboutit à ce que la règle concerne désormais 13 824 communes et 140 agglomérations de plus de 50 000 habitants. 173 agglomérations de taille inférieure, comprenant 8 113 communes, sont ainsi écartées du dispositif.

²⁵³ SOLER-COUTEAUX, Pierre, « L'ardente obligation du schéma de cohérence territoriale », *AJDA*, 2003, n° 29, pp. 1528-1534.

L'application de la règle dans le temps est également modifiée. Désormais, seules les zones d'urbanisation future (zones dites NA ou AU strictes) délimitées après le 1er juillet 2002 sont concernées, ainsi que les zones naturelles (zones dites NC, ND ou N). Cela redonne une certaine légitimité aux POS existants puisque cette disposition autorise l'ouverture des zones NA même en l'absence d'un SCOT ou d'un schéma directeur en vigueur, dans la mesure où les POS ont été approuvés avant le 1er juillet 2002. De plus, dans les zones NA et AU ouvertes à l'urbanisation (1NA et 1AU) postérieurement au 2 juillet 2003, sont interdits les commerces soumis à une autorisation de la commission départementale d'équipement commerciale et les cinémas de plus de 300 places.

Enfin, les dérogations à la règle sont assouplies. Dans sa version issue de la loi SRU, l'article L.122-2 prévoyait une possibilité de dérogation à la règle de la constructibilité limitée soit avec l'accord du préfet pour une extension limitée de l'urbanisation, soit avec l'accord de l'établissement public en charge du SCOT lorsque son périmètre avait été arrêté. Désormais, les dérogations susceptibles d'être accordées par le préfet ne pourront être refusées que lorsque les inconvénients de l'urbanisation pour les communes voisines, l'environnement, ou les activités agricoles risquent de l'emporter sur l'intérêt que présenterait la dérogation. La « *charge de la preuve* » est inversée. En outre, le préfet peut désormais accorder une dérogation sans la subordonner à « *une extension limitée de l'urbanisation* ».

Pourquoi le législateur est-il revenu sur les dispositions de la loi SRU pour assouplir cette règle ? Deux raisons majeures ont été évoquées par les parlementaires :

- la nécessité de respecter l'autonomie communale, que restreignent fortement les dispositions de la loi SRU ;
- la volonté de lutter contre la crise du logement. Les règles d'urbanisme sont accusées d'être trop restrictives et de bloquer le marché des terrains à construire²⁵⁴. Toutefois, le postulat « *déréglementation-augmentation de l'offre-baisse des prix* » pêche « *par la confusion entretenue entre l'offre potentielle et l'offre réelle. Ce n'est pas parce qu'il est techniquement et juridiquement constructible qu'un terrain est effectivement mis sur le marché pour être construit* »²⁵⁵. De plus, les causes réelles de la pénurie sont

²⁵⁴ NGUYEN, Jean-Luc, « Pourquoi les prix fonciers augmentent-ils ? », *Etudes foncières*, janvier-février 2004, n° 107, p. 5

²⁵⁵ RENARD, Vincent, « L'économie du logement : le préalable foncier » in SEGAUD, Marion, BONVALLET, Catherine, BRUN, Jacques (dir.), *Le logement, l'état des savoirs*, La Découverte, 1998, p. 206.

certainement plus dans un usage détourné des règles – notamment un « *blocage* » réglementaire dans les parties déjà urbanisées des communes - que dans les règles elles-mêmes²⁵⁶.

B-5 Urbanisme de projet ou urbanisme de procédure ?

Une des faiblesses souvent dénoncées de la planification française est de souffrir d'une excessive complexité juridique, qui pousse les élus, par crainte du contentieux, à pratiquer un « *urbanisme de procédure* » souvent incompatible avec de réelles démarches de projet. Les modes d'élaboration des SCOT permettent-ils de concilier l'exigence de liberté intellectuelle qu'implique la définition d'un projet d'aménagement avec la rigueur juridique garante du respect des droits ?

B-5-a L'initiative de l'élaboration

Loi d'orientation foncière	Loi Solidarité et renouvellement urbains
<p>Article 3 du décret de 1969 :</p> <p>« L'établissement d'un schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme est décidé :</p> <ul style="list-style-type: none"> - par le préfet, sur le rapport du directeur département de l'équipement, si le territoire intéressé par le schéma est tout en entier situé à l'intérieur d'un même département ; - par le préfet de région, sur proposition des préfets intéressés et sur rapport du chef du service régional de l'équipement, lorsque le territoire couvert par le schéma appartient à plusieurs départements situés à l'intérieur d'une même région ; - conjointement par les préfets de la région intéressée, lorsque le schéma concerne un territoire appartenant à plusieurs régions. » 	<p>Art. L. 122-3. :</p> <p>« Le schéma de cohérence territoriale est élaboré à l'initiative des communes ou de leurs groupements compétents ».</p>

La différence majeure concerne l'initiative de l'élaboration des documents. En 2000, ce sont les collectivités locales et leurs groupements éventuels qui ont le pouvoir d'initiative. Le préfet dispose de moins de pouvoir, mais dans le cadre de la loi SRU, il conserve le pouvoir d'arrêter le périmètre du schéma, ce qui lui donne une capacité de négociation non négligeable.

²⁵⁶ COMBY, Joseph, « Que se passe-t-il sur les marchés fonciers ? », *Etudes foncières*, janvier-février 2004, n° 107, pp. 6-7

B-5-b Vers un périmètre pertinent

Loi d'orientation foncière	Loi Solidarité et renouvellement urbains
<p>Article 1 du décret de 1969 :</p> <p>« Les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme sont établis pour les communes, parties ou ensembles de communes dont les perspectives d'évolution requièrent la définition d'orientation fondamentale d'aménagement devant constituer le cadre des interventions de l'Etat, des collectivités locales et des établissements et services publics ».</p> <p>Article 2 du décret de 1969 :</p> <p>« Toute agglomération de plus de 10 000 habitants doit faire l'objet d'un schéma directeur ou être incluse dans un tel schéma »</p>	<p>Art. L. 122-3</p> <p>« II. - Le périmètre du schéma de cohérence territoriale délimite un territoire d'un seul tenant et sans enclave. Lorsque ce périmètre concerne des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de schémas de cohérence territoriale, il recouvre la totalité du périmètre de ces établissements.</p> <p>Il tient notamment compte des périmètres des groupements de communes, des agglomérations nouvelles, des pays et des parcs naturels, ainsi que des périmètres déjà définis des plans de déplacements urbains, des schémas de développement commercial, des programmes locaux de l'habitat et des chartes intercommunales de développement et d'aménagement.</p> <p>Il prend également en compte les déplacements urbains, notamment les déplacements entre le domicile et le lieu de travail et de la zone de chalandise des commerces, ainsi que les déplacements vers les équipements culturels, sportifs, sociaux et de loisirs.</p> <p>III. - Le périmètre est arrêté par le préfet, et après avis de l'organe délibérant du ou des départements concernés, qui sera réputé positif s'il n'a pas été formulé dans un délai de deux mois sur proposition, selon les cas, des conseils municipaux ou de l'organe délibérant du ou des établissements publics de coopération intercommunale compétents, à la majorité des deux tiers au moins des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou la majorité de la moitié au moins des communes intéressées représentant les deux tiers de la population totale. Si des communes ne sont pas membres d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de schéma de cohérence territoriale, la majorité dans chaque cas doit comprendre au moins un tiers d'entre elles. Pour le calcul de la majorité, les établissements publics de coopération intercommunale comptent pour autant de communes qu'ils comprennent de communes membres. »</p>

La détermination du périmètre du schéma soulève deux types de questions : celle de la nature du territoire couvert et celle de la procédure suivie pour le délimiter.

Qu'est-ce qu'un bon périmètre ?

La complexité s'est nettement accrue en 2000 par rapport à 1967. En effet, en 1967, l'Etat prenant l'initiative de la délimitation du périmètre, le législateur n'avait pas à définir une échelle pertinente. Ce travail de délimitation était laissé aux techniciens des directions départementales de l'équipement qui définissaient le périmètre définitif du schéma directeur après des études portant souvent sur des périmètres très larges. Dans la réalité administrative, la délimitation exacte du schéma directeur tenait compte des avis des communes qui devaient ensuite travailler avec l'Etat pour l'élaboration du document d'urbanisme. Le seuil minimal de 10 000 habitants pour obliger à la réalisation d'un tel schéma ne sera jamais tenu ; seules les grandes agglomérations seront dotées de schéma directeur. Le territoire pertinent pour le législateur de 1967 est celui de l'agglomération, c'est-à-dire le territoire doté d'une continuité urbaine physique.

En 2000, le législateur donne un certain nombre d'indications permettant d'évaluer la pertinence des périmètres. La doctrine administrative semble considérer que le territoire de référence pour la délimitation du périmètre du schéma est l'aire urbaine²⁵⁷.

Pour le territoire pertinent dans la loi SRU, l'article L. 122-3 du code de l'urbanisme exige que « *le territoire soit d'un seul tenant et sans enclave* ». Lorsqu'il concerne un EPCI compétent en matière de SCOT, il doit l'inclure en totalité. Pour le reste, il doit tenir compte d'un certain nombre de périmètres : ceux des groupements de communes, des agglomérations nouvelles, des pays, des parcs naturels, ainsi que les périmètres déjà définis des plans de déplacements urbains, des schémas de développement commercial lorsqu'ils auront été créés, des programmes locaux de l'habitat et des chartes intercommunales d'aménagement et de développement. Il faut également prendre en compte les déplacements urbains, notamment entre les lieux de domicile et de travail et ceux qui sont engendrés par les zones de chalandise et les équipements culturels, sportifs, sociaux et de loisirs. Le Sénat avait souhaité allonger cette liste par les périmètres des plans de prévention des risques naturels et technologiques et des plans d'exposition au bruit, mais cette

²⁵⁷ Une circulaire fait explicitement référence à l'aire urbaine : Circulaire UHC/PS/18 n°2001-63 du 6 septembre 2001 relative au rôle de l'Etat dans la relance de la planification.

proposition n'a pas été retenue par l'Assemblée nationale²⁵⁸ ... pour ne pas rendre plus complexes les procédures.

La procédure de détermination du périmètre

Le périmètre du SCOT est arrêté par le préfet sur proposition des communes et groupements de communes intéressés. La proposition doit émaner de la majorité qualifiée des communes concernées (deux tiers représentant la moitié de la population ou l'inverse). Pour le calcul de cette majorité, les groupements de communes disposent d'autant de voix que de communes membres. Par ailleurs, si des communes ne sont pas membres d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de SCOT, la majorité doit comprendre un tiers d'entre elles pour leur permettre de sauvegarder leurs intérêts. Cette proposition est transmise pour avis au Conseil Général avant que le préfet n'arrête le périmètre. C'est contre l'avis du gouvernement que le législateur a introduit le département dans le processus de constitution des périmètres : *« Le gouvernement ne voit pas de raison à ce que le département rende systématiquement un avis à propos du périmètre. Il s'en remet à la sagesse de l'Assemblée »*²⁵⁹. On peut noter la place importante laissée aux Conseils Généraux et aux petites communes dont l'intégration dans des intercommunalités est encore peu développée en 2000 : les diverses protections prévues par le législateur ont pour but d'interdire toute délimitation de périmètre qui pourrait être perçue comme une « *ingérence* » de l'agglomération centrale.

Le préfet a-t-il le pouvoir de refuser le périmètre proposé ? Sans doute, s'il est illégal au regard des conditions de fond posées (territoire d'un seul tenant et sans enclave, comprenant l'ensemble des territoires des EPCI compétents), peut-être, s'il n'a pas été tenu compte des divers périmètres mentionnés par la loi ou des problèmes de déplacements, mais l'appréciation est ici plus délicate. Pour le reste, il semble qu'il ne puisse qu'entériner les propositions qui lui sont faites, sauf erreur manifeste d'appréciation.

²⁵⁸ ALTHAPE, Louis, *Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques et du plan sur le projet de loi relative à la Solidarité et au renouvellement urbains*, tome I 226 p. et tome II, 417 p. 11 octobre 2000, p. 39

²⁵⁹ Monsieur le secrétaire d'Etat au logement, Débats parlementaires, Assemblée nationale, 2^{ème} séance du 27 juin 2000, p. 5906

B-5-c L'établissement public chargé de l'élaboration du schéma

Loi Solidarité et renouvellement urbains

Art. L. 122-4. – « Le schéma de cohérence territoriale est élaboré par un établissement public de coopération intercommunale ou par un syndicat mixte. Cet établissement public est également chargé de l'approbation, du suivi et de la révision du schéma de cohérence territoriale. Il précise les modalités de concertation conformément à l'article L. 300-2.

La dissolution de l'établissement public emporte l'abrogation du schéma, sauf si un autre établissement public en assure le suivi ».

Art. L. 122-14. – « Au plus tard à l'expiration d'un délai de dix ans à compter de la délibération portant approbation ou de la dernière délibération portant révision du schéma de cohérence territoriale, l'établissement public prévu à l'article L. 122-4 procède à une analyse des résultats de l'application du schéma et délibère sur son maintien en vigueur ou sur sa mise en révision complète ou partielle. A défaut d'une telle délibération, le schéma de cohérence territoriale est caduc. »

Une structure pérenne

La loi SRU prévoit que l'établissement chargé de l'approbation, du suivi et de la révision du schéma « *survit* » à l'élaboration du schéma. L'établissement public « *fait corps avec le schéma*²⁶⁰ ». C'est une innovation majeure par rapport au schéma directeur qui assure aux auteurs du document de ne pas tomber dans l'oubli. Pour les schémas directeurs réalisés après les lois de décentralisation des années 1980, leur mise en œuvre était rendue difficile par la dissolution quasi-systématique des établissements qui les avaient réalisés une fois l'élaboration achevée. Avec la loi SRU, si l'établissement public est dissous, le SCOT devient caduc. Dans la pratique, le suivi du document par l'établissement public consiste principalement en la rédaction d'avis sur le contenu des plans locaux d'urbanisme qui lui sont soumis pour examen avant leur approbation et en une analyse périodique de la concordance du schéma avec les évolutions démographiques, économiques et sociales constatées dans son périmètre. En l'absence d'une évaluation de la mise en œuvre du schéma dans un délai de dix ans, celui-ci devient caduc.

Les SCOT sont ainsi dotés d'une véritable structure de gestion qui faisait défaut aux schémas directeurs. Il en va de même pour les schémas de secteur qui sont établis selon les mêmes règles. Toutefois, l'article L.122-17 du code de l'urbanisme dispose que, lorsqu'un schéma de secteur concerne le territoire d'une seule commune ou d'un seul établissement public de coopération

²⁶⁰ BONICHOT, Jean-Claude, « Les nouveaux schémas de cohérence territoriale, pari risqué ou ambition raisonnée », *Droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat*, Dalloz, 2001, n° 5, p. 47.

intercommunale, c'est cette commune ou cet EPCI qui exerce les compétences en matière d'élaboration et de gestion du schéma. Ainsi une communauté d'agglomération incluse dans le périmètre d'un SCOT élaboré par un syndicat mixte pourrait établir un schéma de secteur. « *C'est peut-être la voie qui permettrait de fédérer les démarches de planification à l'intérieur d'une aire urbaine.*²⁶¹ »

EPCI ou syndicat mixte ?

Comme les schémas directeurs après la décentralisation, les SCOT sont élaborés par un établissement public de coopération intercommunale ou un syndicat mixte regroupant des collectivités territoriales différentes et/ou des groupements de ces collectivités.

Il peut s'agir d'un établissement public existant compétent en la matière de par la loi ou ses statuts dans le périmètre du schéma ou d'un établissement public spécialement conçu à cet effet.

Cet établissement public *ad hoc* peut être un syndicat mixte. Un syndicat mixte est composé :

- soit exclusivement de communes et d'EPCI. Dans ce cas, le syndicat, dit « *fermé* », est soumis aux dispositions applicables aux syndicats de communes, (art. L.5711-2 du code général des collectivités territoriales) ;
- soit de collectivités territoriales autres que des communes et EPCI, de groupements de collectivités territoriales et d'autres personnes morales de droit public. Dans ce cas, le syndicat peut, par exemple, associer des départements et des régions (voir les articles R. 5721-1 et L.5721-2 du Code général des collectivités territoriales). Ce syndicat est alors dit « *ouvert* ».

La question de la nature du syndicat mixte est intéressante puisqu'elle illustre la fiction juridique de la décentralisation par bloc de compétence et la recherche impossible de l'optimum territorial dans la définition du périmètre des institutions.

En effet, ce n'est pas le moindre paradoxe - au moins en apparence - que les communautés urbaines, d'agglomération et de communes, identifiées comme des intercommunalités de projet, ne soient pas toujours, loin de là, les institutions porteuses des projets tels que les schémas de cohérence territoriale ou les pays. Souvent les périmètres de projets ne coïncident pas avec le périmètre de l'institution intercommunale de référence, généralement parce qu'ils sont plus larges et embrassent, en tout ou en partie, d'autres communautés et des communes qui ne sont pas adhérentes d'une communauté.

²⁶¹ JACQUOT, Henri, PRIET, François, *Droit de l'urbanisme*, Précis Dalloz, 2001, p. 155

Un des outils souvent utilisés pour faire concorder les périmètres institutionnels et les périmètres fonctionnels est donc le syndicat mixte. Le nombre des syndicats mixtes a en effet bondi de 153 en 1972 à 542 en 1981, 1107 en 1995 et 1454 en 1999²⁶².

Commentant les dispositions relatives aux syndicats mixtes de SCOT de la loi SRU, Cécile Benoît note : « *À mon sens, il convient de considérer que seuls les syndicats mixtes dit fermés, composés exclusivement de communes et d'EPCI, peuvent être compétents en matière de SCOT, à condition qu'une décision leur confie expressément compétence sur ce point. En effet, aux termes de l'article L. 122-3 du Code de l'urbanisme, le SCOT est élaboré à l'initiative des communes ou de leurs groupements, ce qui ne semble donc viser que des groupements de communes, et non ceux d'autres collectivités territoriales* »²⁶³. En effet, pour le syndicat mixte en charge du SCOT, l'absence de précision sur la catégorie, ouverte ou fermée, du syndicat mixte a posé problème et a justifié l'intervention du législateur. Il est en effet apparu discutable de confier le schéma à un syndicat ouvert, permettant à la région, au département et aux chambres consulaires de participer à l'exercice d'un pouvoir de décision que le législateur n'a pas entendu leur confier. En effet, le code de l'urbanisme prévoit bien l'intervention de ces collectivités et établissements publics, mais dans le cadre de la procédure d'élaboration du document, en qualité de personnes publiques « *associées* » appelées à fournir de simples avis sur le projet. Or, leur présence dans le syndicat donne à ces personnes voix au chapitre, par l'intermédiaire de leurs délégués membres de l'organe délibérant du syndicat auquel a été confié le pouvoir de décision.

²⁶² Chiffres cités par LEBRETON, Jean-Pierre, « Syndicats mixtes et politiques intercommunales », *AJDA*, n° 17, 2004, p. 910.

²⁶³ BENOIT, Cécile, *Le SCOT*, Ed. Le Moniteur, 2002, p. 80

Loi Urbanisme et habitat

Article 6

Périmètre du SCOT

« La première phrase du premier alinéa de l'article L. 122-4 du code de l'urbanisme est complétée par les mots : « constitués exclusivement des communes et établissements publics de coopération intercommunale compétents compris dans le périmètre du schéma ».

Article 9

Retrait des départements et des régions des syndicats mixtes compétents en matière d'élaboration des SCOT

L'article L. 122-18 du code de l'urbanisme est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsque l'établissement public mentionné à l'article L. 122-4 a été constitué, avant l'entrée en vigueur de la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat, sous la forme d'un syndicat mixte comprenant d'autres personnes publiques que les communes et les établissements publics de coopération intercommunale compétents compris dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale, ce syndicat reste compétent jusqu'à l'approbation du schéma de cohérence territoriale ou, lorsqu'il s'agit d'un schéma directeur, jusqu'à l'approbation de la révision de ce schéma mentionnée au deuxième alinéa. Les personnes publiques autres que les communes et les établissements publics de coopération intercommunale compétents compris dans le périmètre du schéma se retirent du syndicat mixte dans le délai de six mois à compter de l'approbation du schéma ou de sa révision. A l'issue de ce délai, le retrait est prononcé d'office par arrêté préfectoral. »

Une telle situation est apparue comme une anomalie, que les articles 6 et 9 de la loi Urbanisme et habitat se sont employés à corriger, en application de l'idée, rappelée au cours des débats par le Ministre et le rapporteur du projet de loi à l'Assemblée nationale, selon laquelle les communes sont responsables du droit de l'urbanisme local et qu'en conséquence le schéma doit relever de la compétence d'une instance où seules les communes et leurs groupements sont représentées, autrement dit un syndicat mixte fermé. A titre transitoire, les syndicats mixtes ouverts créés avant l'entrée en vigueur de la loi urbanisme et habitat peuvent poursuivre l'élaboration du schéma, mais, après son adoption, « *les personnes publiques autres que les communes et les établissements publics de coopération intercommunale compétents compris dans le périmètre du schéma se retirent du syndicat mixte dans un délai de six mois* » (art. 9 de la loi). Dès lors, « *constitué exclusivement de communes et d'établissements publics de coopération intercommunale* », le syndicat « *se ferme* ».

Toutefois, cette disposition entre en contradiction avec une pratique courante qui consiste à faire entrer quelques représentants du département dans le syndicat mixte comme « *gage* » protégeant les communes rurales ou périurbaines contre l'hégémonie supposée de l'agglomération ou de la ville-centre. La présence du département permet souvent de lever un certain nombre de suspicions et parfois garantit l'acceptabilité politique du SCOT²⁶⁴. Le principe juridique se heurte aux principes politiques et institutionnels.

²⁶⁴ On peut citer l'exemple du territoire de Belfort. Dans un entretien du 3 mai 2005, Bruno Vidalie, directeur de l'agence d'urbanisme du Territoire de Belfort, disait ne pas savoir si un jour le SCOT serait approuvé. En effet, l'approbation entraîne, *de jure*, le départ du Conseil Général du syndicat en charge d'élaborer le SCOT. Le SCOT du territoire de Belfort comprend 102 communes, dont 1 communauté d'agglomération, 4 communautés de communes et 2 communes isolées. Le syndicat mixte du SCOT comprend : 11 représentants de la communauté de l'agglomération belfortaine, 7 représentants des communautés de communes du Sud-Territoire (3), du Tilleul (1), du Pays sous-vosgien (1), du bassin de la Bourbeuse (1), de la Haute Savoureuse (1), 1 représentant des communes isolées et 4 représentants du Conseil Général. Pourquoi observe-t-on la présence du Conseil Général ? La présence du département est perçue comme indispensable pour la réalisation d'un SCOT dont le périmètre se superpose à celui du département ... Le Conseil Général est très présent dans l'aménagement et la gestion du territoire. Au-delà de ces compétences, le département gère et garantit l'équilibre financier des zones d'activités. La communauté d'agglomération aurait souhaité un périmètre restreint. Mais la règle de constructibilité limitée s'appliquant au-delà de ce périmètre, la DRE et le Conseil Général ont fortement œuvré afin d'obtenir un périmètre plus large. Le président du syndicat mixte est Daniel Lanquetin, maire de Bavilliers et un des vice-présidents de la communauté d'agglomération présidée par Jean-Pierre Chevènement, maire de Belfort. Daniel Lanquetin est également conseiller général. Aussi, un membre du mouvement politique de Jean-Pierre Chevènement, très opposé localement au parti socialiste, a-t-il pu recevoir le soutien du président socialiste du département, Yves Ackermann.

B-5-d L'élaboration du document

L'élaboration d'un schéma de cohérence territoriale est soumise à un formalisme juridique censé garantir des possibilités de contrôle par les différentes collectivités publiques comme par les citoyens. Il ne s'agit pas pour nous de présenter les principales étapes juridiques de l'élaboration du document, mais de préciser quelques-uns des enjeux liés à cette question.

Loi d'orientation foncière	Loi Solidarité et renouvellement urbains
<p>Article 12 de la loi d'orientation foncière</p> <p>« Les schémas directeurs et les schémas de secteurs sont élaborés conjointement par les services de l'Etat et les communes intéressées, ou, lorsqu'ils existent, les établissements publics groupant lesdites communes et ayant compétence en matière d'urbanisme. »</p> <p>Décret de 1969 :</p> <p>Article 7</p> <p>« L'ensemble de la procédure relative à un schéma directeur est conduit sous l'autorité du préfet, par le directeur départemental de l'équipement [...] »</p> <p>Article 8</p> <p>« Le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme est élaboré conjointement par les services de l'Etat et les communes intéressées ou, le cas échéant, les établissements publics groupant lesdites communes et ayant compétence en matière d'urbanisme. A cette fin, le préfet chargé de conduire la procédure constitue une commission comprenant des représentants élus des communes ou établissements publics susvisés et des représentants des services de l'Etat [...] »</p> <p>Article 9</p> <p>« Les représentants des principaux organismes économiques et professionnels intéressés, en particulier de ceux qui ont compétence en matière de grandes opérations d'infrastructure et d'aménagement ainsi que les personnalités qualifiées sont associés aux travaux de la commission. »</p>	<p>Art. L. 122-7.</p> <p>« Le président du conseil régional, le président du Conseil Général, les présidents des établissements publics intéressés et ceux des organismes mentionnés à l'article L. 121-4, ou leurs représentants, sont consultés par l'établissement public, à leur demande, au cours de l'élaboration du schéma.</p> <p>Il en est de même des présidents des établissements publics de coopération intercommunale voisins compétents en matière d'urbanisme et des maires des communes voisines, ou de leurs représentants ».</p> <p>Art – L. 122-8</p> <p>« Le projet de schéma est arrêté par délibération de l'établissement public prévu à l'article L. 122-4 puis transmis pour avis aux communes et aux groupements de communes membres de l'établissement public, aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale voisins compétents en matière d'urbanisme, au préfet, à la région, au département et aux organismes mentionnés à l'article L. 121-4 ainsi qu'à la commission spécialisée du comité de massif lorsque le projet comporte des dispositions relatives à la création d'une ou plusieurs unités touristiques nouvelles définies à l'article L. 145-9. Ces avis sont réputés favorables s'ils n'interviennent pas dans un délai de trois mois après transmission du projet de schéma.</p> <p>Les associations mentionnées à l'article L. 121-5 sont consultées, à leur demande, sur le projet de schéma. »</p> <p>Art. L. 122-9.</p> <p>« Lorsqu'une commune ou un groupement de communes membre de l'établissement public prévu à l'article L. 122-4 estime que l'un de ses intérêts essentiels est compromis par les dispositions du projet de schéma en lui imposant,</p>

<p>Article 10</p> <p>« La commission est saisie d'un programme d'étude. Les options relatives aux perspectives de développement et au parti d'aménagement lui sont soumises. Elle est tenue régulièrement informée des études et leurs résultats lui sont communiqués. En outre, elle organise, en accord avec les collectivités locales, l'information des populations intéressées »</p> <p>Article 17</p> <p>« Lorsque les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme intéressent des territoires sur lesquels doivent être réalisées des opérations d'intérêt national résultant de directives d'aménagement du territoire arrêtées par le Gouvernement, notamment en vue de la création d'agglomérations nouvelles, le ministre de l'Équipement et du Logement peut décider que l'ensemble de la procédure relative à des schémas directeurs est conduite sous l'autorité du préfet de région. »</p>	<p>notamment, des nuisances ou des contraintes excessives, la commune ou le groupement de communes peut, dans le délai de trois mois mentionné à l'article L. 122-8, saisir le préfet par délibération motivée qui précise les modifications demandées au projet de schéma. Dans un délai de trois mois, après consultation de la commission de conciliation prévue à l'article L. 121-6, le préfet donne son avis motivé. »</p> <p>IV. - L'article L. 121-4 est ainsi rédigé :</p> <p>« Art. L. 121-4. - L'Etat, les régions, les départements, les autorités compétentes en matière d'organisation des transports urbains et les organismes de gestion des parcs naturels régionaux sont associés à l'élaboration des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme [...] Il en est de même des chambres de commerce et d'industrie, des chambres de métiers, des chambres d'agriculture et, dans les communes littorales au sens de l'article 2 de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, des sections régionales de la conchyliculture. Ces organismes assurent les liaisons avec les organisations professionnelles intéressées ».</p> <p>V. - Après l'article L. 121-4, il est inséré un article L. 121-4-1 ainsi rédigé :</p> <p>« Art. L. 121-4-1. - Les documents d'urbanisme applicables aux territoires frontaliers prennent en compte l'occupation des sols dans les territoires des Etats limitrophes. Les communes ou groupements compétents peuvent consulter les collectivités territoriales de ces Etats ainsi que tout organisme étranger compétent en matière d'habitat, d'urbanisme, de déplacement, d'aménagement et d'environnement.</p> <p>Art. L. 121-5. - Les associations locales d'usagers agréées dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat, ainsi que les associations agréées mentionnées à l'article L. 252-1 du code rural sont consultées, à leur demande, pour l'élaboration des schémas de cohérence territoriale, des schémas de secteur et des plans locaux d'urbanisme. Elles ont accès au projet de schéma ou de plan [...] »</p>
---	--

Comme le rappelle fortement Patrick Hocreitere, « *le désordre des mots conduit souvent au désordre des choses, voire au désordre des institutions. En ce sens, il est essentiel de lever immédiatement toute ambiguïté. Il n'y a pas eu « décentralisation de l'urbanisme », mais répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. Il suffit de se référer au titre même de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983*²⁶⁵ » Ainsi, un des grands enjeux de la procédure est-il de permettre le dialogue entre les différentes collectivités publiques garantes du « *territoire, patrimoine commun de la Nation* ».

Au moment de la loi d'orientation foncière, la question était d'organiser la présence des collectivités locales à une procédure conduite sous l'autorité du préfet. Au moment de la loi Solidarité et renouvellement urbains, le problème est d'organiser au mieux le travail entre les communes, leurs groupements et les autres institutions publiques. Trois points sont à souligner : l'élargissement du cercle des participants à l'élaboration des documents d'urbanisme, la place singulière de l'Etat dans le processus et l'organisation des relations entre communes au cours de l'élaboration de ce document supracommunal.

Un élargissement du cercle des participants

Le cercle des participants à l'élaboration des documents d'urbanisme est élargi et cet élargissement concerne tout autant la catégorie des « *associés* » qui peuvent participer à l'ensemble de la procédure que celle des « *consultés* » qui donnent leur avis sur le projet déjà élaboré ou sont entendus sur un point particulier. Le groupe des « *associés* » s'enrichit, dans la loi Solidarité et renouvellement urbains, avec l'arrivée des « *autorités compétentes en matière d'organisation des transports urbains* » et des « *organismes de gestion des parcs naturels régionaux* ». S'agissant des personnes consultées, la principale innovation concerne les territoires transfrontaliers. Le nouvel article L. 121-4-1 qui résulte d'amendements parlementaires²⁶⁶, dispose que « *les documents d'urbanisme applicables aux territoires transfrontaliers prennent en compte l'occupation des sols des territoires des Etats limitrophes* ».

²⁶⁵ HOCREITERE, Patrick, « L'administration de l'Etat », AJDA, 1993, p. 178

²⁶⁶ JO. Débat, Sénat, 3 mai 2000, p. 215, Doc. AN, n° 2481, p. 33.

Outre les collectivités publiques, le schéma doit être issu d'un dialogue avec les représentants du monde économique. Les organismes économiques ne sont pas nommément désignés par le décret de 1970, mais il s'agit notamment des chambres d'agriculture, des chambres de commerce et d'industrie, et des chambres des métiers. Peuvent être également invités à participer aux travaux de la commission, ou des groupes de travail créés par celle-ci, des organismes compétents en matière de grandes opérations d'infrastructure ou d'aménagement tels que les ports autonomes, les aéroports, EDF, GDF ou encore la SNCF. Par ailleurs, on peut voir que les consultations s'ouvrent aux différentes associations agréées : la société civile trouve, par ce biais, des moyens juridiques de se faire entendre.

La place singulière de l'Etat

Un acteur public a bien sûr une place singulière dans le dispositif d'élaboration des SCOT : l'Etat.

Le rôle de l'Etat consiste à fournir, au minimum, un « *porter à connaissance* » qui comprend les différentes servitudes d'utilité publique qui s'imposent au territoire (servitudes concernant les risques naturels, les infrastructures de transport, la protection des monuments historiques, etc.). Mais le rôle de l'Etat ne doit selon le vœu du législateur, se cantonner au rôle de rappel des lois et des règles qui s'imposent au territoire, mais participer à l'élaboration d'un projet. Le contrôle du préfet devra « *davantage porter sur les règles de fond et ne pas se cantonner au contrôle de la procédure* ²⁶⁷ ».

Pour participer à l'élaboration d'un projet, l'Etat doit être capable d'exprimer localement ses priorités pour le territoire. Les services déconcentrés de l'Etat sont donc invités à construire un discours cohérent, donc issu d'un travail interministériel abouti. La question de la production de connaissances et d'études par ou pour les services de l'Etat prend alors tout son sens.

Par ailleurs, cet objectif doit entraîner un changement important dans les relations entre l'Etat et ses partenaires. Il ne s'agit plus, pour les représentants de l'Etat local, d'exercer un pouvoir hiérarchique, mais d'exercer un pouvoir de conseil auprès des collectivités locales. Par ailleurs, les Directions Départementales de l'Equipeement doivent se détourner des relations de proximité, notamment entre les subdivisions et les collectivités qui ont pu conduire à une attitude de suiviste des services de l'Etat vis-à-vis des actions des communes. Il s'agit selon un document de la DDE de l'Indre, de ne pas participer « *à la politique habituelle d'arrangement local qui conduit à justifier tout projet sans vision d'ensemble. Cela ne signifie pas pour l'Etat, être tatillon mais être Etat garant, c'est-à-dire être*

²⁶⁷ Exposé des motifs, Doc. AN, n° 2131, p. 8.

*captable d'exprimer comment des politiques publiques adaptées aux territoires doivent être porteuses de qualité.*²⁶⁸ ». Mais l'Etat local a-t-il réussi à se repositionner ainsi ?

Les relations entre communes

Des modifications sont apportées aux modes de règlement des conflits qui peuvent survenir pendant et après l'établissement des documents d'urbanisme, notamment pour permettre une prise en compte de l'intérêt des communes qui s'estimeraient lésées par les projets intercommunaux.

Les conditions de saisine des commissions départementales de conciliation en matière d'urbanisme sont élargies. Jusqu'à la loi SRU, seules étaient habilitées à les saisir les personnes publiques associées ayant émis un avis défavorable sur le projet. Désormais, cette dernière condition est supprimée et elles pourront être saisies non seulement par les représentants de l'Etat et des autres personnes publiques associées, mais encore par les communes ou les groupements de communes concernées. Cette modification, qui a pour objet de faciliter le règlement des conflits pendant la phase d'élaboration du document, n'a pas donné beaucoup de vie à une institution jusqu'à présent restée en sommeil. Depuis leur installation en 1986, les commissions n'ont jamais été saisies dans le cadre de leur mission principale de conciliation. Toutefois, on notera l'ensemble des dispositions qui permettent aux communes qui s'estiment lésées par les projets supra-communaux de se retirer du schéma et de faire valoir leurs droits et le fait que le législateur fasse du préfet, en dernier ressort, celui qui est chargé de faire respecter les droits d'une commune qui s'estime injustement lésée. La structure intercommunale en charge d'élaborer le SCOT ne peut, juridiquement – mais, nous le verrons, surtout politiquement – fonctionner sans l'assentiment de toutes les communes.

²⁶⁸ DDE 36, *Le Plan Orientations Mesure*, juillet 2003, p. 9. Entretien avec le directeur départemental de l'Équipement, le 23 juillet 2004.

B-5-e La concertation

S'il faut organiser le dialogue entre institutions, les urbanistes en charge d'élaborer les SCOT doivent également ouvrir les scènes délibératives aux habitants via la concertation.

Loi d'orientation foncière	Loi Solidarité et renouvellement urbains
<p>Article 12 de la LOF :</p> <p>« Les schémas directeurs et les schémas de secteur approuvés sont tenus à la disposition du public ».</p> <p>Article 15 du décret de 1969 :</p> <p>« Le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme approuvé est tenu à la disposition du public à la préfecture, à la direction départementale de l'équipement, ainsi que dans les mairies des communes intéressées ou au siège des établissements publics groupant les communes et ayant compétence en matière d'urbanisme ».</p>	<p>« Art. R. 122-9. - La délibération qui arrête un projet de schéma de cohérence territoriale peut simultanément tirer le bilan de la concertation, en application du sixième alinéa de l'article L. 300-2.</p> <p>« Elle est affichée pendant un mois au siège de l'établissement public et aux mairies des communes membres concernées</p> <p>Art. R. 122-10. - Le projet de schéma de cohérence territoriale est soumis à enquête publique par le président de l'établissement public dans les formes prévues par les articles 7 à 21 du décret modifié n° 85-453 du 23 avril 1985 pris pour l'application de la loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement. [...] »</p>

La participation des citoyens est sensiblement accrue avec la loi SRU. Pour la LOF, dans le cadre des schémas directeurs, les seules obligations concernent la mise à disposition du public du document approuvé. Pour la loi Solidarité et renouvellement urbains, non seulement les obligations relatives à l'information des citoyens sont nettement accrues, mais il convient d'associer, *via* la concertation, les citoyens à l'élaboration du document. Le champ d'application de la procédure de concertation préalable (art. L. 300-2 du Code de l'urbanisme) est en effet étendu à l'élaboration et à la révision des SCOT et des PLU. De plus, l'enquête publique qui n'était exigée que pour les POS, est généralisée à tous les documents d'urbanisme.

La concertation fait son entrée dans le champ de la planification stratégique. La mise en œuvre de la concertation pour les schémas de cohérence territoriale marque le succès du principe d'association du public à la définition des politiques d'aménagement qui est établi à partir des années 1970 et prend une importance de plus en plus décisive à partir des années 1980.

Le terme de concertation apparaît dans les procédures administratives françaises avec la planification mise en chantier par Jean Monnet. Au début, le terme de concertation ne désignait pas la consultation de la population, mais la recherche d'un accord entre acteurs publics et privés pour la réalisation d'actions d'intérêt général. L'objectif est que des processus de consultation fassent émerger des consensus et que les objectifs du Plan soient acceptés de façon quasiment contractuelle par les opérateurs privés. Aujourd'hui, l'utilisation du terme de concertation est marquée par cette origine : les « *zones d'aménagement concerté* » reposent sur l'idée de la recherche d'un consensus, mais la démarche va plus loin, puisque celui-ci débouche sur un contrat, une convention entre des partenaires publics et privés.

La concertation a changé de signification : il ne s'agit plus d'un préalable dans un processus contractuel, mais d'un processus d'association.

La concertation repose sur trois principes :

- une information mise à la disposition d'un certain nombre de destinataires ;
- un processus clos (commission, groupe de travail ...) ou ouvert (réunion publique etc.) de discussion de cette information ;
- un processus de réception des avis et opinions émis par les personnes consultées.

En aucun cas, l'avis qui est émis ne lie l'autorité chargée de prendre la décision finale. L'autorité est certes soumise à l'obligation de consulter, mais elle est libre de sa décision.

Fondements politiques et juridiques de la concertation

L'un des principaux fondements du succès actuel de la concertation réside dans la crise de la décision unilatérale. Cela a conduit à une reconnaissance juridique de plus en plus étendue de l'obligation de consulter le public avant de prendre une décision. Auparavant, la décision unilatérale était considérée comme démocratique, car elle était prise par une autorité administrative désignée elle-même par une autorité élue au suffrage universel direct. En obéissant à l'administration, on avait conscience d'obéir à soi-même. Aujourd'hui, ce schéma est remis en cause tant par le droit international que par le droit national. Les directives communautaires posent clairement le principe selon lequel la décision doit être précédée d'une participation du public. De même, dans la charte constitutionnelle sur l'environnement est inscrit le principe de participation. En son article 7, la charte prévoit que « *toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.*²⁶⁹ »

Le développement de la concertation dans le domaine de l'urbanisme tient au constat, dressé entre 1976 et 1985, selon lequel les processus de participation traditionnels dans le droit français, à savoir l'enquête publique, sont insuffisants, et que doivent être mis en amont de l'enquête publique des mécanismes de participation du public²⁷⁰. Dans ces conditions, la concertation apparaît comme un processus complémentaire par rapport au processus d'enquête publique.

La concertation dans le droit de l'aménagement

En 1985, la concertation a été circonscrite à l'opération d'aménagement ou à ce qui permettait la réalisation de cette opération, à savoir la révision d'un POS. La loi SRU généralise la concertation en même temps qu'elle étend le champ de l'enquête publique.

Selon la loi de 1985, la charge de mener la concertation revient aux collectivités territoriales. Cette obligation est assez logique dans la mesure où elles sont compétentes pour élaborer les documents d'urbanisme. Mais, dans l'hypothèse assez peu fréquente où l'initiative et la responsabilité juridique d'une décision qui devait être précédée d'une concertation au sens de l'article L. 300-2 appartiennent à une autre personne publique que la commune ou un EPCI, il appartient à celle-ci d'organiser la concertation.

²⁶⁹ PRIEUR, Michel, « La charte de l'environnement : de nouveaux droits », *AJDA*, n° 21, 2005, pp. 1157-1163.

²⁷⁰ TOULEMONDE, Bernard, « Les enjeux d'une forme désuète de consultation : l'enquête d'utilité publique », *Annales de la recherche urbaine*, 1982, n° 16, pp. 36-45.

Le texte est très libéral sur la définition de ceux avec lesquels doit être organisée la concertation puisqu'il fait référence aux habitants. Il n'est pas besoin de démontrer un intérêt à participer à la concertation. Des personnes étrangères à la commune ou à l'opération peuvent intervenir dans le processus.

Le contenu de la concertation n'est pas simple à déterminer. La concertation associe des habitants pendant la durée de l'élaboration du projet. Il n'est donc pas possible de disposer, comme dans l'enquête publique, d'un dossier organisé réglementairement. Le processus étant évolutif, l'information varie selon l'instant. La jurisprudence considère qu'il n'y a pas d'obligation concernant la précision de l'information ou le caractère exhaustif de celle-ci.

L'organisation de la concertation est la grande originalité du processus. En droit français, les procédures de consultation du public sont généralement très réglementées. L'enquête publique suppose des procédures d'information en amont et la nomination d'un commissaire enquêteur.

La concertation est une procédure beaucoup plus souple puisque la collectivité délibère sur les modalités de la concertation avec une grande liberté : questionnaire dans un journal municipal, réunion publique, commission extra-municipale, etc.

Portée juridique et pratique de la concertation

Quelle est la portée juridique de la concertation ? L'autorité qui arrête le SCOT n'est pas liée par les résultats de la concertation, mais, si à l'issue de la concertation, l'autorité adopte un projet qui est fondamentalement différent du projet initial, certains tribunaux administratifs considèrent qu'une nouvelle concertation est nécessaire. La loi *Urbanisme et habitat* encadre la portée juridique de la concertation. Afin de réduire le risque de contentieux tout en maintenant le principe de concertation, cette loi introduit la phrase suivante : « *les documents d'urbanisme et les opérations mentionnées ne sont pas illégaux du seul fait des vices susceptibles d'entacher la concertation, dès lors que les modalités définies au premier alinéa ont été respectées* ». Si une commune arrête une procédure de concertation insuffisante, cette illégalité n'entraînera pas l'illégalité du SCOT, à condition que le maître d'ouvrage ait respecté la procédure. Cette dernière solution est ainsi commentée par Yves Jegouzo : « *la solution qui consiste à maintenir ces procédures en leur enlevant l'essentiel de leur portée est certainement la plus mauvaise qui puisse être trouvée pour concilier les exigences en présence. En tout cas, la plus hypocrite* ²⁷¹ ».

²⁷¹ JEGOUZO, Yves, « Les dispositions relatives à l'urbanisme de la loi du 2 juillet 2003 », *AJDA*, 2003, n° 30, p. 1614.

Mais au-delà de cette limitation juridique du principe de concertation, l'ouverture aux habitants du travail d'élaboration du schéma modifie-t-elle non seulement les méthodes d'élaboration, mais également le contenu des documents ? Peut-on rendre la « *concertation productive* ²⁷² », c'est-à-dire comment faire pour qu'elle influe sur les thématiques, les solutions et les mises en œuvre proposées ?

B-6 Limites des innovations procédurales

Quelles sont les particularités de ces outils de planification ? Que nous apprennent-elles sur les mécanismes de contrôle de l'espace ?

La planification dans le temps long des politiques de contrôle du territoire

Etudiant les mécanismes de contrôle des territoires, Michel Foucault dans son cours « *Sécurité, Territoire, Population* », donné au Collège de France en 1977-1978²⁷³, replace la problématique du gouvernement des territoires dans le temps long. Alors qu'à la Renaissance, par exemple dans *Le Prince* de Machiavel, la question est « *comment conserver un territoire, comment le marquer, écarter les menaces qui pèsent sur lui* », à partir du XVIII^e siècle, le problème n'est plus « *fixer et marquer le territoire, mais laisser faire les circulations, contrôler les circulations, trier les bonnes et les mauvaises, faire que ça bouge toujours, que ça se déplace sans cesse, que ça aille perpétuellement d'un point à un autre, mais d'une manière telle que les dangers inhérents à cette circulation en soient annulés. Non plus sûreté du Prince et de son territoire, mais sécurité de la population et, par conséquent, de ceux qui la gouvernent* ²⁷⁴ ... »

Mais comment gouverner la ville de manière à ce qu'elle fonctionne toujours ? Les normes édictées ne vont pas jouer sous la forme de la contrainte envers les citoyens. « *Ce n'est pas sur l'axe du rapport souverain-sujets que le mécanisme de pouvoir doit se brancher, assurant l'obéissance totale et en quelque sorte passive des individus à leur souverain. Il se branche sur des processus que les physiocrates disaient physiques, que l'on pourrait dire naturels, que l'on peut dire également éléments de réalité. Ils tendent, ces mécanismes, à une annulation des phénomènes non pas sous la forme de l'interdit « tu ne feras pas cela » ni même du « cela n'aura*

²⁷² LOUVET, Nicolas, « La concertation productive : un autre regard sur la démocratie participative à travers les PDU », *Transports urbains*, n° 109, décembre 2006, pp. 19-22

²⁷³ FOUCAULT, Michel, *Sécurité, territoire, population*, cours au collège de France, 1977-1978, Coll. Hautes Etudes, Gallimard, Seuil, 2004, 435 p.

²⁷⁴ FOUCAULT, *ibid*, p. 67.

*pas lieu », mais visent à une annulation progressive des phénomènes par les phénomènes eux-mêmes*²⁷⁵ ». En jouant sur les interactions entre les phénomènes (la localisation des activités, de l'habitat, des infrastructures ...), les gouvernants visent à assurer un fonctionnement urbain optimal sans exercer de contraintes directes sur les citoyens.

Les documents de planification sont caractéristiques de ce mode de gouvernement du territoire qui vise « à une annulation progressive des phénomènes par les phénomènes eux-mêmes ». Ils diffèrent donc nettement des instruments d'action publique qui supposent une implication active de ceux qui en sont les bénéficiaires, tels que les politiques contractuelles. En ce sens, schéma directeur et schéma de cohérence territoriale font partie du même type d'instrument d'action publique qui vise à contrôler le territoire sans exercer de coercition sur les gouvernés.

Un outil rénové plus qu'un nouvel outil

Comparé avec les dispositions de la loi d'orientation foncière, le SCOT apparaît comme un outil rénové plus que comme un nouvel outil. Le schéma directeur et le SCOT sont des documents élaborés à une échelle supra-communale, qui ne s'imposent pas aux tiers, mais à l'administration locale, principalement pour la réalisation des plans locaux d'urbanisme à l'échelle communale. On espère que le SCOT sera moins technocratique par l'ouverture à la société civile, plus pertinent par un périmètre mieux adapté et plus efficace par un suivi obligatoire, mais ce n'est en aucun cas un nouvel outil. Les modalités de mise en œuvre sont globalement les mêmes que dans la loi d'orientation foncière, et sa capacité à embrayer sur la programmation urbaine reste encore une inconnue non résolue par le législateur puisque les documents de programmation des investissements publics et les documents de planification ne sont pas élaborés conjointement.

²⁷⁵ FOUCAULT, *Ibid*, pp. 68-69.

C – UN SCOT POUR LA VILLE COMPACTE ?

Si la loi Solidarité et renouvellement urbains n'introduit pas de nouveautés majeures dans les techniques de planification des territoires, sa naissance a été accompagnée d'une rhétorique nouvelle sur la ville. En effet si l'étude par les outils est féconde, le SCOT n'est pas simplement issu des politiques « *procédurales* », c'est-à-dire des politiques qui opèrent « *par la mise en place territoriale d'instruments de connaissance, de délibération et de décision peu finalisés a priori*²⁷⁶ ». Au contraire, il nous semble que le législateur a voulu, au moment de la loi SRU, proposer une vision de la ville assez précise à travers des notions telles que la densité ou la mixité. Ce modèle de la « *ville durable* » a été accueilli avec bienveillance, par les urbanistes comme par de nombreux élus locaux, pour qui ce modèle prenait forme « *d'évidence* ». Mais, au-delà de cette évidence première, il convient de faire la généalogie de ce concept. En effet, le thème de la ville durable (ou, celui que nous préférons, de « *ville compacte*²⁷⁷ ») a connu, depuis une quinzaine d'années, une fortune rapide. La promotion de cette formule peut paraître affaire de mode un peu vaine, promise à un succès aussi éphémère que soudain. Mais elle peut aussi bien se révéler être le symptôme d'une mutation profonde dans la manière d'appréhender la ville. La coïncidence de cette promotion avec la mise en avant des enjeux environnementaux et des doutes sur la capacité des villes à faire société, donnerait à penser qu'elle n'est ni fortuite, ni superficielle, mais qu'elle traduit la recherche d'une nouvelle manière de gouverner la ville. C'est, en tout cas, le parti pris que nous avons adopté pour lire et interpréter les textes qui usent de cette expression depuis une quinzaine d'années avec une telle insistance. C'est pourquoi nous analyserons l'émergence de ce concept dans le champ des politiques publiques avant de le critiquer.

Depuis près d'un demi-siècle, l'étalement urbain, par son ampleur inédite, a totalement transformé le rapport des villes à l'espace. Dans un contexte de développement de l'automobile, un mouvement de desserrement des populations et des activités économiques s'est accompagné de réorganisations profondes des territoires urbains. A des degrés divers et à quelques décalages près, tous les pays européens et nord-américains ont été confrontés à cette question de l'étalement et au devenir sur le long terme de ces dynamiques. Aussi, la thématique de la forme des villes, de leur matérialité physique, est-elle revenue comme une des questions majeures de

²⁷⁶ LASCOUMES, P. LE BOURHIS, P. « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *Politix*, 42, 1998, p. 39

²⁷⁷ La notion de ville compacte n'apparaît pas explicitement dans les textes de la loi SRU. Toutefois, cette notion apparaît dans les débats parlementaires, notamment, comme nous le verrons, dans la bouche de Gilles Carrez. Si nous préférons cette notion à celle de ville durable, c'est parce qu'elle n'indique pas seulement un but, mais également un moyen : la lutte contre l'étalement urbain.

l'urbanisme. Cette question de l'empreinte du bâti et de son emprise prend, de manière paradoxale, de plus en plus d'importance, alors même que « *la réalité des réseaux techniques tend à se substituer à la statique des lieux bâtis pour conditionner les mentalités et les comportements urbains* »²⁷⁸.

L'émergence de la thématique de la ville compacte s'est faite, de manière très progressive. L'analyse des débats parlementaires montre que l'objectif de densification ne s'exprime qu'avec les plus grandes réserves en 2000, au moment de la loi SRU, avant d'être finalement un peu mieux partagé au nom de la nécessaire lutte contre l'étalement urbain, au moment de la loi Urbanisme et Habitat en 2003 (*C-1 Circonvolutions parlementaires*). Ce nouvel objectif trouve une traduction réglementaire, mais qui à l'inverse de la rhétorique dominante, s'avère plus importante au moment de la loi SRU qu'au moment de la loi UH. Malgré la relative inconstance des législateurs dans la poursuite de l'objectif de densité, il faut toutefois noter qu'il s'agit d'un revirement complet par rapport à une législation d'urbanisme qui visait principalement à lutter contre les excès de la densité (*C-2 Un revirement de la législation*). En effet, la promotion de la ville compacte est un thème assez récent. Du début du XIX^e jusqu'au troisième quart du XX^e siècle, la densité était unanimement considérée comme pernicieuse et dangereuse (*C-3 - Quand la densité faisait peur*). Comment est-on passé d'une préférence pour la « *dé-densification* » (et, *de facto*, pour l'étalement, mais en tant qu'il découle de la dé-densification) à une préférence pour la « *compacité* » (et, ensuite, pour la densité, mais en tant qu'elle en est la condition) (*C-4 L'émergence de la notion de ville compacte*). Toutefois, si la notion de ville compacte apparaît dans les politiques publiques, elle fait l'objet de débats scientifiques et techniques nombreux (*C-5 Les débats autour des vertus de la compacité*) et leur analyse nous conduira à proposer un dépassement de l'alternative étalement/compacité.

C-1 Circonvolutions parlementaires

L'objectif de lutte contre l'étalement urbain a fait une entrée progressive dans le droit de l'urbanisme. Toutefois, cette évolution ne s'est pas faite sans heurts, ni sans allers et retours. En effet, nombreux sont les parlementaires qui ont manifesté de fortes réticences à évoquer la notion de « *densité* ». Mais quels sont les éléments présentés par le législateur pour justifier cette rupture profonde dans l'histoire de l'urbanisme dont l'objectif principal, à la fin des années 1970, était celui de la lutte contre les excès de la densité ?

²⁷⁸ CHOAY, Françoise, « De la ville à l'urbain », *Urbanisme*, n° 309, 1999 pp. 6-8

C-1-a Les motivations de la lutte contre l'étalement urbain

Pour le Ministre en charge de l'urbanisme, Jean-Claude Gayssot, la volonté de lutter contre l'étalement urbain est intimement liée à l'ambition de réduire la ségrégation et la monofonctionnalité de certains espaces ou quartiers²⁷⁹.

Il s'agit tout d'abord de conjurer le risque d'une ville dont la dilatation serait telle qu'elle en viendrait à s'étendre de manière tentaculaire. La peur de la dilatation indomptable est associée à l'image de la ville dévoreuse des campagnes, qui en prendrait la substance au point de ne laisser qu'un désert. Cette image de la ville et du désert, sans revenir au célèbre *Paris et le désert français* de Jean-François Gravier, est récurrente dans la critique anti-urbaine. On peut supposer qu'elle sert ici à s'assurer du soutien des élus « ruraux » à une loi que ses détracteurs accusent d'être trop « urbaine », voire « pro-urbaine ». *«Devant les chiffres que j'ai rappelés et l'accélération des mutations urbaines, d'autres évoquent, s'agissant de l'avenir, la vision d'une ville tentaculaire, sorte de "métropolis" invivable, rongeuse et massifiante, ne laissant hors d'elle qu'un désert.»*²⁸⁰

Il convient donc, face à ce risque d'une ville « invivable, rongeuse et massifiante », d'aller à l'encontre de l'urbanisme tel qu'il se faisait, de la logique fonctionnaliste qui a présidé aux documents de planification après la loi d'orientation foncière de 1967 : *« Chacun le reconnaît, la logique fonctionnelle de zonage sur laquelle s'appuyait la démarche de planification a failli et ne correspond plus aux aspirations de nos concitoyens. Il nous faut repenser la ville non pas en séparant ses fonctions, mais au contraire en favorisant leur intégration afin d'éviter une ville toujours plus tentaculaire, toujours plus génératrice de déplacements coûteux tant pour la société que pour le citoyen, une ville ségrégée spatialement et socialement »*²⁸¹.

Le lien entre la séparation des groupes sociaux et la séparation des fonctions urbaines est souligné dans la citation suivante. La ville ne semble plus jouer son rôle d'intégration sociale en raison de cet étalement urbain. *« Mais c'est souvent par la ville que la société se donne à voir, que les inégalités se lisent. Les logements, les bâtiments, les rues, les équipements durent des décennies, parfois des siècles. Si leur influence est diffuse, la durée la rend significative. Elle l'est d'autant plus que l'éclatement des fonctions centrales, l'étalement et la ségrégation des résidences, le coût individuel et collectif des déplacements, la pollution et les nuisances brisent les mécanismes qui contribuaient à faire de la ville un intégrateur social »*²⁸².

²⁷⁹ Dans trois allocutions, cette idée est développée : lors de la présentation du projet de loi en conseil des Ministres le 2 février 2000 ; lors de la présentation du projet de loi devant l'Assemblée nationale le 8 mars 2000 ; lors de la présentation de ce même projet devant le Sénat le 26 avril 2000.

²⁸⁰ Discours de Jean-Claude Gayssot devant le Sénat, le 26 avril 2000.

²⁸¹ Discours de Jean-Claude Gayssot devant le Sénat, le 26 avril 2000.

²⁸² Discours de Jean-Claude Gayssot devant l'Assemblée nationale, le 8 mars 2000.

La conclusion est donc claire : une politique d'organisation spatiale plus volontariste doit être mise en place : *« Il convient donc d'harmoniser la politique spatiale, la politique de l'habitat, la politique de déplacement, car organisation de l'espace et gestion de l'espace sont intimement liées et leur évolution interactive. Et ce, à l'échelle la plus appropriée, celle du bassin de vie car c'est là que se jouent les enjeux majeurs d'aménagement du territoire, de développement économique, de stratégie de l'emploi, de politique de l'habitat.²⁸³ »*

Remarquons toutefois, que, dans les propos du Ministre, si les effets négatifs de l'étalement sont dénoncés, le mot de densité n'apparaît jamais, si ce n'est pour souligner la densité des propositions qui sont soumises à la sagacité des parlementaires. On peut donc remarquer une certaine appréhension à aborder ce thème, tant l'imaginaire sature négativement ce terme, le connote des expériences malheureuses d'un urbanisme de tours et de barres dont la densité est peu importante, mais auquel le sens commun répugne au nom d'un urbanisme plus aéré, plus « *humain* ». En tout cas, dans le discours du Ministre, la densité n'est pas affirmée comme un objectif en soi.

C-1-b La loi SRU ou quand ne pas dire, c'est faire

Au cours des débats parlementaires s'expriment de manière plus directe les idées de la représentation nationale sur ce thème. Les débats ont été longs pour ce texte dont la partie sur la « *mixité sociale* » a surtout accaparé les médias et les politiques. De quelle manière les questions de densité, de compacité et d'étalement ont-elles été abordées ?

En fait, trois types d'arguments sont avancés par l'opposition parlementaire - et parfois par la majorité -, contre la densité ou la densification :

- elle risque de reproduire un urbanisme de tours et de barres. Il est de nombreuses fois fait allusion à l'époque des ZUP ou des grands ensembles pour critiquer la densité ;
- la densification est contraire à une défense raisonnée de la qualité de l'environnement ;
- la loi a un caractère anti-rural parce qu'elle encourage une forte densification des villes au détriment d'un développement équilibré du territoire.

Voici un extrait des interventions de Gilles Carrez, député d'opposition du Val-de-Marne, le 8 mars 2000 : *« L'image de la ville qui nous est proposée est celle d'une ville dense, compacte, qui ne doit se développer que sur elle-même, en priorité à toute extension ou à toute urbanisation nouvelle. Est-ce vraiment ce que souhaitent nos compatriotes ? Sincèrement, je ne le pense pas. Le bétonnage de nos villes, la densification de nos*

²⁸³ Discours de Jean-Claude Gayssot devant le Sénat, le 26 avril 2000.

agglomérations génèrent des nuisances : bruit, pollution, encombrements. Qui, sur ces bancs, n'est pas d'accord pour dénoncer le fait qu'à peine 5 % du territoire national abrite plus des trois-quarts de la population ? [...] Jusqu'à présent, la philosophie de l'aménagement du territoire nous avait paru porter sur le desserrement des grandes agglomérations, sur un développement équilibré en termes d'habitat, d'emplois, d'équipement, qui s'appuie notamment sur le maillage en réseaux des villes petites et moyennes.

[...] Ce projet de loi, de façon insidieuse et qui mérite qu'on s'y attarde, prend le contre-pied de ces orientations. D'abord, au nom de l'utilisation économe de l'espace, de la rationalisation des réseaux de transports collectifs, dont nous parlait tout à l'heure M. Gayssot, et des déplacements, la priorité est réservée, s'agissant des principes à intégrer dans les documents d'urbanisme, à l'utilisation maximale des secteurs urbanisés. Sans schéma de cohérence, on l'a vu tout à l'heure, de nouveaux secteurs ne peuvent être ouverts à l'urbanisation qu'avec l'accord du préfet. Les schémas doivent intégrer le fait qu'avant d'ouvrir de nouveaux secteurs, il convient de densifier les terrains libres ou peu construits situés en zone déjà urbanisée. [...] Dans ce projet de loi, la fiscalité est, elle aussi, mise au service de la densification. Le versement pour dépassement du PLD, qui venait sanctionner l'excessive densification, est interdit à compter du 1er janvier 2000 dans les communes qui ne l'ont pas institué. La taxe pour dépassement de COS est supprimée. La taxe locale d'équipement subit un abattement de 30 % pour les immeubles collectifs alors qu'au contraire la base de taxation du logement individuel est majorée. N'est-ce pas là encourager la densification ?

M. le Ministre délégué à la ville.

C'est une erreur d'interprétation !

M. Gilles Carrez

La fiscalité au service du béton, voilà une novation qui devrait satisfaire les écologistes de la majorité plurielle ! Mais, apparemment, ce soir, ils ont préféré fuir !

M. Michel Bouvard

Ils s'en moquent ! Ils veulent vider les campagnes ! »

Dans cet extrait, Gilles Carrez présente de manière négative, les objectifs de la loi en faveur « d'une ville dense, compacte ». Alors que ces mots de « dense » et de « compacte » ne sont pas utilisés par les parlementaires, ils seront utilisés par les services du ministère de l'Équipement peu après son vote. Jean-Claude Gayssot, Ministre de l'Équipement, le 15 mars 2000 à l'Assemblée nationale, déclare ainsi : « D'abord, je souhaite que l'on arrête le faux débat sur la densification. Le Gouvernement est contre, moi aussi. La période des barres et des tours invivables est révolue, chacun le sait bien ». Gilles Carrez

utilise donc la difficulté pour les tenants de la loi à assumer « *politiquement* » leur position en faveur d'une ville plus dense et plus compacte pour les mettre dans l'embarras.

Dans le deuxième extrait, on voit que le lien entre « *densité* » et « *amélioration de l'environnement* » est vivement rejeté par certains députés. Pour Christian Estrosi, député d'opposition des Alpes-Maritimes : « *Cela met du reste en évidence les profondes contradictions d'une gauche plurielle qui, chaque jour, devient plus hétéroclite. D'un côté, Mme Voynet nous répète sans cesse qu'il y a trop de pollution, que les voitures rejettent trop de monoxyde d'azote, [...] qu'il faut imposer des vignettes vertes, que les taux d'ozone dépassent trop souvent les normes fixées par l'Europe ; de l'autre, vous nous promettez aujourd'hui plus de béton, plus de densification, donc plus de population et plus de circulation dans nos villes. Nous ne pouvons admettre ce double discours* »

Dans cet extrait, on note à nouveau que le lien, que ne contredisent pas les députés de la majorité, établi entre densité et accroissement des nuisances urbaines est l'argument opposé au projet de loi.

Quelles sont les réponses des promoteurs de la loi ? Leur réponse est sur deux plans :

- le texte n'a pas pour ambition de faire naître un nouvel urbanisme de tours et de barres ;
- l'enjeu n'est pas la densité, mais la maîtrise de l'urbanisation.

Yves Dauge, le 9 mars 2000, député socialiste de l'Indre-et-Loire, souligne ainsi que « *La périphérie de nos villes est menacée d'un danger mortel. Par une urbanisation sauvage et une consommation détestable de l'espace et alors que nous avons des villes à reconstruire et que nous manquons cruellement d'équipements, nous détruisons notre milieu pour implanter du pavillonnaire. Je dis non. Il ne s'agit pas de densifier, mais de faire de vraies villes [...]. De vraies villes, voilà l'enjeu. Vous nous accusez de vouloir bétonner et densifier. Non ! Nous voulons simplement faire que les gens vivent ensemble.*

M. Cardo, dont j'ai beaucoup apprécié l'intervention, a dit, c'est moins le déterminisme urbanistique qui compte que le manque d'urbanité. C'est vrai. C'est tout le sens de la politique de la ville. C'est le relationnel qui importe aujourd'hui. Nous passons d'un monde de l'institutionnel trop dur à un monde du relationnel que nous ne savons pas construire. Voilà la vérité. »

Notons que dans tous les débats, le mot de densité apparaît comme un mot repoussoir tant pour la majorité qui s'en défend que pour l'opposition qui le dénonce. Les députés les plus en pointe contre les outils de densification sont souvent issus de zones urbaines dans lesquelles la défense

du cadre de vie est très forte (notamment dans les circonscriptions « *pavillonnaires* » de Messieurs Carrez et Pagnol dans le Val-de-Marne).

C-1-c La loi UH ou quand dire, ce n'est pas faire

Après les débats houleux de la loi Solidarité et renouvellement urbains, les débats préalables à l'adoption à la loi *Urbanisme et habitat* apparaissent calmes et courtois. Le projet est en effet présenté comme modeste par Gilles de Robien, Ministre en charge de l'urbanisme. Devant les parlementaires, le débat est inversé puisque la majorité parlementaire est passée à droite. Ce que l'on peut observer, c'est le relatif consensus politique sur la nécessité de mener une politique contre l'étalement urbain. Trois ans après la loi Solidarité et renouvellement urbains, les grandes envolées des députés de droite contre la densification des villes semblent être oubliées. Ils réclament, certes, des assouplissements à certaines dispositions de la loi Solidarité et renouvellement urbains, mais ces modifications sont demandées au nom du « *pragmatisme* » et de la « *confiance aux élus locaux* » et non en vue d'une politique opposée à la densification des villes.

Le Ministre Gilles de Robien exprime bien cette volonté d'apaisement dans cette allocution adressée le 28 janvier 2003 aux députés :

« Parmi les très nombreux articles de la loi SRU, plusieurs modifiaient le code de l'urbanisme. L'intention du Gouvernement n'est pas de remettre en cause les objectifs poursuivis en 2000 par la loi SRU, mais plutôt de tirer les conséquences des difficultés rencontrées sur le terrain dans la mise en oeuvre de ces dispositions, difficultés dont de très nombreux élus locaux - et vous me permettrez d'ajouter de tous bords - se sont faits l'écho auprès de moi et, j'en suis sûr, auprès de nombreux d'entre vous.

Ces difficultés sont très largement le fruit d'un manque de pragmatisme dans la démarche adoptée par le précédent gouvernement et par l'ancienne majorité et peut-être plus encore d'une insuffisante campagne d'explication sur le terrain.

Pourtant, les objectifs poursuivis par la loi SRU sont largement partagés. Qui pourrait, en effet, être favorable à un étalement urbain anarchique ? Qui pourrait dire qu'un règlement d'urbanisme ne doit pas se fonder sur un vrai projet d'ensemble ? »

Yves Dauge, devenu sénateur, relève pourtant, le 7 mai 2003, le décalage entre l'intention affichée de lutter contre l'étalement urbain et le développement anarchique et l'assouplissement de certaines dispositions du code de l'urbanisme : « *La question qui me chagrine beaucoup, vous le savez très bien, est celle des schémas de cohérence territoriaux dans les villes de moins de 50 000 habitants, qui représentent l'enjeu essentiel des problèmes de périphérie que nous voulions traiter. Dans les grandes villes, le désastre est*

consommé. On peut toujours édicter une règle pour l'empêcher, mais le mieux que l'on puisse faire est de réparer un peu les dégâts. Heureusement, il y a encore en France, reconnaissons-le, énormément de villes petites et moyennes qui ont échappé à la destruction des périphéries. Or on décide maintenant de supprimer cette règle dite de constructibilité limitée que nous avons mise au point et qui constituait une des mesures phares de ce projet de la loi SRU. »

Ainsi les débats sur la ville compacte et sur la densité ne sont pas faciles à démêler :

- en 2000, la gauche se défend de vouloir densifier les villes à travers un texte dont de nombreuses dispositions favorisent objectivement la densification. Si les objectifs de renouvellement urbain ou de maîtrise de la croissance spatiale des agglomérations sont affichés, la question de la densité semble taboue. Les mots de densité ou de densification n'apparaissent jamais dans les justifications de la loi. La droite critique donc avec force cette politique, d'autant plus qu'elle n'apparaît pas assumée ;
- en 2003, la droite se défend de proposer un texte qui pourrait aller à l'encontre des politiques de renouvellement urbain et de densité menées depuis la loi SRU. Les mesures sont affichées au nom du pragmatisme, de la confiance aux élus locaux etc. La gauche critique donc cette politique, d'autant qu'elle n'est pas très explicite ...

C-2 Un revirement de la législation

Si les parlementaires ont prononcé quelques phrases embrouillées à propos de la notion de densité, ont peu parlé d'étalement et ont préféré les mots peu chargés symboliquement de « *maîtrise de l'urbanisation* », « *d'utilisation économe de l'espace* » ou de « *renouvellement urbain* », nul doute que la loi avait pour objectif de privilégier une nouvelle approche de la ville, plus mixte et surtout moins étalée et moins consommatrice d'espace. Aussi, le droit a-t-il été profondément transformé pour intégrer ces objectifs. Mais que peut la planification pour favoriser le recyclage des terrains, pour inciter au renouvellement urbain plutôt qu'à l'extension urbaine ?

Tout d'abord, il faut que le droit de l'urbanisme permette les opérations de renouvellement urbain public ou privé, qui n'étaient pas toujours possibles dans l'ancienne réglementation de l'urbanisme, principalement destinée à la protection des tissus existants (pour des motifs architecturaux ou sociaux) et à l'organisation de l'extension urbaine.

Mais une politique efficace en faveur du renouvellement urbain ne peut seulement être neutre et se satisfaire d'offrir aux acteurs publics ou privés une possibilité d'intervention. Il faut une forte implication de la collectivité publique pour remettre sur le marché, pour réinsérer dans le fonctionnement urbain, des quartiers marqués par la crise sociale ou des quartiers dont le fonctionnement a été altéré par la pollution ou les coûts de remise sur le marché de terrains déjà construits. Seule une puissante volonté publique dont les documents d'urbanisme doivent être l'expression – notamment en freinant l'ouverture à l'urbanisation des terrains vierges pour que les promoteurs s'intéressent aux terrains déjà construits – peut relever ce défi. La loi SRU et le décret du 27 mars 2001, relatif aux documents d'urbanisme, se sont attachés à répondre aux deux attentes, en retenant des solutions, qui, pour les plus audacieuses, ont été reconsidérées par la loi du 2 juillet 2003 Urbanisme et habitat. Il ressort de l'état actuel du droit que les outils réglementaires sont bien adaptés aux besoins des opérations en tissu urbain existant, mais que l'idée de faire de la planification le moteur d'une vigoureuse politique de renouvellement urbain relève encore du défi.

C-2-a Renouvellement urbain et réglementation d'urbanisme

Le principe qui animait la planification urbaine telle qu'elle avait été conçue par la loi d'orientation foncière de 1967 consistait principalement à maîtriser la croissance urbaine en veillant à assurer l'adaptation entre les possibilités d'urbanisation et la capacité des équipements publics nécessaires aux constructions : c'est à cette fin qu'avaient été conçues les règles de densité, déterminant des surfaces de plancher constructibles. Mais de telles règles pouvaient difficilement gérer l'évolution des quartiers existants qui avaient été, le plus souvent, produits dans le cadre de règles relevant d'une approche différente de l'urbanisme, consistant notamment dans la détermination d'enveloppes volumétriques constructibles. Au-delà des règles de droit, c'est la pratique locale de la planification, qui conduit parfois à une véritable boulimie réglementaire et à une accumulation de réglementations plus ou moins justifiées qui crée de redoutables obstacles pour les opérations en tissu existant.

L'évolution des plans d'occupation des sols, et notamment la mise en œuvre de « *POS qualitatif* », plus soucieux des formes urbaines que de l'application mathématique de règles de densité pour les quartiers déjà constitués, a toutefois marqué une inflexion plus favorable à la mutation des quartiers existants. Mais il convenait d'aller plus loin : de nombreux éléments de la planification urbaine apparaissent comme des obstacles à la densification. Par ailleurs, de nouveaux outils ont été créés en réponse aux besoins spécifiques du renouvellement urbain.

C-2-b La mutation des instruments de réglementation existants

Le projet de loi déposé le 2 février 2000 sur le bureau de l'Assemblée nationale comportait une claire volonté de « *désarmement réglementaire* » visant à faciliter la densification : était ainsi exclue la possibilité pour un plan d'occupation des sols de fixer une superficie minimale des terrains constructibles chaque fois que cette prescription n'était pas justifiée pour des motifs d'assainissement individuel. De la même façon, il n'était plus possible de fixer un COS dans les zones urbaines que « *pour différencier la constructibilité en fonction de la destination des constructions* » ; enfin, la loi n'imposait plus aux règlements des plans communaux de comporter toutes les prescriptions (« *les communes pourront à l'avenir choisir librement parmi les quinze articles des plans locaux d'urbanisme, ceux qui paraissent nécessaires*²⁸⁴ »)

La loi, telle qu'elle a été promulguée, conserve pour l'essentiel le cap fixé par le projet. L'exclusion de principe des superficies minimales des terrains constructibles est adoptée. En revanche, celle des COS dans les zones urbaines n'est pas retenue ; mais il convient d'observer immédiatement que la portée de la règle de COS est sérieusement tempérée par la suppression du contrôle de la densité en cas de détachement d'une parcelle d'un terrain construit. Enfin, les parlementaires ont rétabli dans les PLU des prescriptions obligatoires concernant l'implantation des constructions. Ces évolutions devaient conduire à modifier profondément le contenu des plans locaux d'urbanisme : « *les POS ont dans le passé, trop souvent privilégié les règles purement arithmétiques (COS, coefficient d'emprise au sol, taille des terrains) pour imposer une forme urbaine. L'expérience a montré que ces pratiques aboutissaient à des résultats peu satisfaisants, souvent très éloignés des objectifs recherchés*²⁸⁵ ». Avec les nouvelles dispositions, les auteurs des documents d'urbanisme doivent déterminer la forme urbaine à partir des règles d'implantation par rapport aux voies et aux terrains voisins, ainsi que par rapport à l'insertion du bâtiment dans son environnement paysager et architectural, bref par des règles morphologiques plus que par des règles arithmétiques.

²⁸⁴ Exposé des motifs de la loi Solidarité et renouvellement urbains, p. 12

²⁸⁵ BAFFERT, Philippe, PHEMOLANT, Brigitte, « Une nouvelle approche des questions de densité », *BJDU*, n° 6, 2000, p. 76

Toutefois, cette volonté de favoriser la ville compacte, réaffirmée par le décret du 27 mars 2001, semble avoir perdu de la vigueur à travers la loi *Urbanisme et habitat*, qui remet en cause deux éléments majeurs pour la densification. Dans le rapport du 9 décembre 2002, fait au nom de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur le projet de loi par Jean Propriol, il est rappelé que « *la philosophie générale de la loi SRU visait à promouvoir la densification de l'urbanisation ; la loi a, à cet effet, supprimé certains instruments pourtant précieux pour les communes désirant éviter une urbanisation excessive* ». Le parlement a ainsi restitué aux communes la possibilité de fixer une superficie minimale des terrains constructibles « *lorsque cette règle est justifiée pour préserver l'urbanisme traditionnel ou l'intérêt paysager de la zone considérée* ». De la même façon, il a rendu aux communes la possibilité de s'assurer que la limitation de la densité constructible prévue par le COS est bien respectée en cas de division de parcelles : à cette fin, les zones intéressées peuvent être identifiées dans les POS et les PLU.

La disparition des zones NB

Entre les zones déjà urbanisées ou les zones naturelles à urbaniser (NA), et les zones à conserver à l'état naturel pour l'agriculture (NC) ou pour la protection des sites (ND), les POS, dans leurs dispositions schématiques d'origine, prévoyaient des zones tampons où la collectivité n'avait ni l'intention d'organiser l'urbanisation, ni celle d'interdire pour autant toute urbanisation, les zones dites NB.

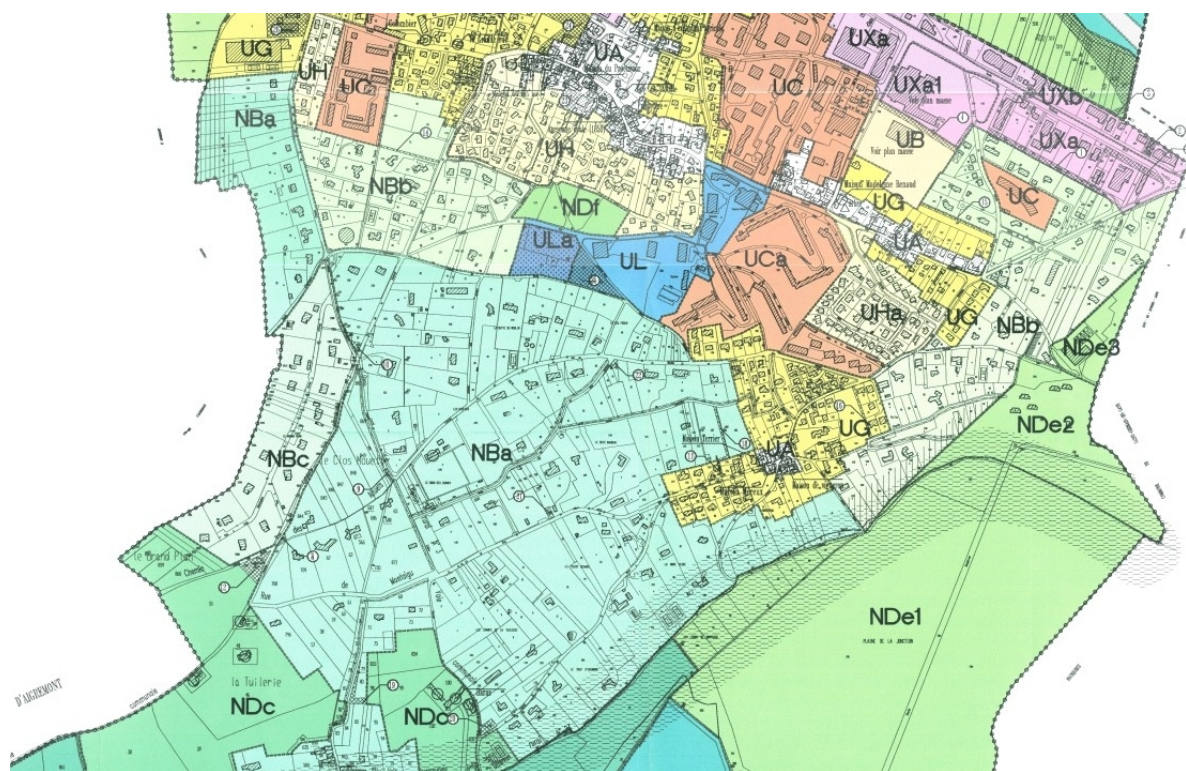
Le ministère a donné une interprétation assez large de ces zones : « *les zones NB reflètent une réalité, celle de l'urbanisation diffuse et légère, celle du mitage ; le caractère naturel de l'espace en est sensiblement atteint ; le caractère urbain n'est pas encore marqué, malgré les constructions qui y existent. Le droit doit à la fois traduire le souci de ne pas protéger, une protection rigoureuse manquerait l'objet, et le souci de ne pas admettre trop de constructions en raison des équipements insuffisants, qu'il ne peut être envisagé de renforcer*²⁸⁶ »

Que sont devenus ces « *ventres mous* » des POS ? Dans la pratique, les zones d'habitat diffus ont joué un rôle majeur dans le développement du mitage. Or, après la mise en œuvre des POS de la décentralisation, le constat d'échec des communes qui ont massivement recouru aux zones NB est sévère. Outre la dégradation paysagère et la fragilité d'un développement local basé sur une urbanisation individuelle très lâche, la gestion de ces secteurs d'urbanisation est devenue une très lourde charge financière pour les communes.

²⁸⁶ POS – Tome 1 -*Le règlement d'urbanisme* – Ministère de l'urbanisme et du logement – DUP 1980, p. 45 cité par MARTIN, Samuel, NOVARINA, Gilles, « Une commune est-elle maîtresse de son POS ? », *Etudes foncières*, n° 33, décembre 1986, pp. 10-15

Créées théoriquement pour entériner l'existence de secteurs déjà mités dans lesquels la commune n'avait pas prévu de renforcer ses équipements, les zones NB ont immédiatement dérogé à leur objectif initial en se multipliant et en englobant dans les premiers POS des secteurs vierges de constructions, souvent très importants. Ce zonage a représenté pour de nombreuses communes un moyen providentiel de maximisation et de diffusion de la rente foncière, et, pour beaucoup de maires, un instrument politique dont l'efficacité a encore été accrue par le renchérissement rapide du foncier dans les années 1980. En outre, les zones NB ont pu, pendant quelques années, apparaître pour les municipalités comme une ressource financière importante. En effet, les communes pouvaient recevoir la taxe locale d'équipement lors de la construction, puis, annuellement, la taxe sur le foncier bâti et la taxe d'habitation.

Exemple de zone NB d'un POS



A Chambourcy, commune périurbaine des Yvelines, dans le POS approuvé en 2000, une vaste zone NB accueille une urbanisation très peu dense sur des terrains d'une taille minimale de 2500 m² (zone NBb) ou de 5000 m² (zone NBa et zone NBC). Ce zonage permet de protéger l'agrément des maisons huppées de ces zones très peu denses.

Source : Ville de Chambourcy

Mais au bout d'une dizaine d'années, la rentabilité « *budgétaire* » de ces zones s'est effondrée. La pression électorale des groupements de propriétaires oblige le maire à prendre en charge, l'équipement, souvent coûteux, de ces secteurs (eau, assainissement, goudronnage, écoulement des eaux pluviales ...). Une étude de la DDE menée en 1993 dans plusieurs communes varoises révèle que le coût de viabilisation en zone NB varie de 50 000 à 150 000 francs par habitation soit une dépense très largement supérieure à la somme des rentrées fiscales induites par l'urbanisation individuelle²⁸⁷. Le prix de l'équipement des zones NB est donc supporté par l'ensemble des contribuables de la commune, alors que leur ouverture à l'urbanisation aura essentiellement profité aux propriétaires vendeurs et aux intermédiaires. Enfin les maires se révèlent, avec le temps, incapables de respecter les densités initialement bâties : la pression des nouveaux propriétaires est forte pour demander plus de constructibilité dans des secteurs de moins en moins naturels et de plus en plus urbains.

En 2000, le législateur supprime ces zones « NB » qui sont apparues comme le support privilégié du mitage et des urbanisations à faible densité.

C-2-c La création d'outils favorisant le renouvellement urbain

L'objectif du renouvellement urbain conduit les auteurs de la loi SRU à inventer trois nouvelles servitudes inscrites à l'article L.123-2 du Code de l'urbanisme.

Le petit a de l'article L. 123-2 permet de procéder à un quasi-gel des terrains dans « *un quartier pour lequel la collectivité publique envisage la réalisation d'une action ou d'une opération d'aménagement* ». Cette servitude vise à interdire, sous réserve d'une justification particulière, les constructions ou installations d'une superficie supérieure à un seuil défini par le règlement, dans un périmètre que le PLU délimite dans les zones urbaines, et pour une durée au plus de cinq ans, dans l'attente de l'approbation par la commune d'un projet d'aménagement global. Les travaux ayant pour objet l'adaptation, la réfection ou l'extension limitée des constructions existantes y sont toutefois autorisés. Pendant tout le temps nécessaire à la préparation de cette action ou opération d'aménagement, il peut en effet être expédient de faire obstacle à des travaux de construction qui auraient pour effet de la compromettre ou de la rendre plus onéreuse. Cette servitude vise donc « *à fournir un cadre opérationnel aux quartiers en voie de mutation* » ainsi qu'il est précisé dans l'exposé des motifs du projet de loi (cf. projet de loi, p. 12). A cette fin, dans l'état de droit antérieur à la loi SRU, l'administration disposait seulement de l'outil prévu par l'article L. 111-10 du Code de

²⁸⁷ DALIGAUX, Jacques, « Conflits sur l'habitat diffus dans le Var », *Etudes foncières*, n° 71, juin 1996, pp. 11-15

l'urbanisme qui ouvre la faculté d'opposer un sursis à statuer sur des demandes d'autorisations « susceptibles de compromettre ou de rendre plus onéreuse la réalisation d'une opération d'aménagement » que le conseil municipal a préalablement prise en considération. Mais la durée limitée de validité du sursis à statuer, de deux ans, limitait l'intérêt de l'outil en question. Dès lors, faute pour le droit de la planification urbaine d'apporter une réponse particulière à la préoccupation de futurs aménageurs, les collectivités publiques étaient tentées de procéder au gel des terrains en les classant en zone inconstructible d'urbanisation future NA, ce qui était jugé illégal par une jurisprudence très ferme sur ce point.

Le petit b de l'article L. 123-2 du Code de l'urbanisme permet, lui, de fixer des emplacements réservés, destinés exclusivement à la réalisation de programmes de logements dans les zones urbaines du PLU. Cette disposition a été fortement critiquée par le Sénat qui avait voté son retrait. En effet, cet article constitue « une extension importante pour les communes de la possibilité de constituer des réserves car actuellement les articles L.123-1 et L. 123-9 du Code de l'urbanisme limitent cette possibilité aux seuls terrains situés sur des emplacements réservés prévus pour des voies et ouvrages publics, des installations générales et des espaces verts²⁸⁸ » Ces emplacements réservés se distinguent ainsi par leur objectif de mixité sociale. Ils se distinguent également en ce que, pour eux, il n'y a pas à déterminer une collectivité bénéficiaire ; il paraît bien en résulter que le propriétaire du terrain grevé ne supporte pas, comme dans le cas de l'emplacement réservé classique, une servitude *non aedificandi* ; et la possibilité paraît bien lui être ménagée de réaliser lui-même, sur le terrain dont il reste propriétaire, le programme de logements dont la nature est précisée dans le POS ou le PLU.

Le troisième outil, prévu par le c) de l'article L. 123-2 a le même objet que l'emplacement réservé classique, il peut être retenu pour des projets de « voies et ouvrages publics, ainsi que des installations d'intérêt général et d'espaces verts ». Mais, là où l'emplacement réservé classique doit couvrir la seule emprise de l'ouvrage ou de l'espace projeté, la nouvelle servitude « délimite les terrains qui peuvent être concernés » par l'équipement. Ainsi pour tenir compte des données particulières de l'aménagement dans le cadre du renouvellement urbain, et notamment de la difficulté de localiser avec précision le futur équipement dans le tissu urbain existant, le plan peut procéder par approximation et cerner tous les terrains susceptibles d'être concernés.

La législation a été profondément modifiée pour faciliter la densification et le recyclage des terrains déjà urbanisés. Mais toutes ces adaptations techniques sont-elles suffisantes ? Ce n'est pas toujours le cas. Les règles concernant la localisation par rapport aux voies et par rapport aux

²⁸⁸ RIMBERT, Patrice, *Rapport de la commission de la production et des échanges*, rapp. n° 2229, 2 mars 2000, p. 112

limites séparatives du terrain, que les POS ou les PLU doivent obligatoirement comprendre, fournissent un exemple. Deux caractéristiques de ces règles peuvent en effet se révéler inadéquates pour le renouvellement urbain :

- d'une part, conçues pour régir la coexistence de propriétés faites d'un découpage foncier en parcelles, elles sont prises en défaut ou peuvent constituer un obstacle au renouvellement lorsqu'elles s'appliquent à de grands ensembles faits de propriétés imbriquées ;
- d'autre part, comme le relève Olivier Piron²⁸⁹, elles sont inspirées par des préoccupations d'hygiène, d'aération et d'ensoleillement tout à fait respectables, mais pour lesquelles elles apportent une réponse stéréotypée. Or, le stéréotype peut s'avérer tout à fait pertinent pour réguler les relations entre les constructions d'un parcellaire régulier, mais peu adapté pour guider le redéveloppement d'une zone urbaine existante pour laquelle des formes plus originales pourraient se mettre en place. Olivier Piron se demande s'il ne conviendrait pas d'opter pour des standards plus souples ménageant d'y déroger, chaque fois, que, selon la formule du droit anglais, une « *considération pertinente* » justifie de s'en écarter. Mais une telle solution exigerait que l'on revînt sur l'interdit jeté sur les dérogations à un plan inscrit dans la loi du 31 décembre 1976. Surtout, une telle solution exigerait des collectivités une culture partenariale de la négociation des permis de construire, ce qui est loin de la tradition juridique, et encore plus loin des possibilités pratiques des services chargés d'instruire les permis de construire²⁹⁰.

Malgré ces limites d'ordre juridique, la densité est un nouvel objectif des politiques publiques. Ceci ne doit pas manquer de nous surprendre : en effet, depuis les débuts de la révolution industrielle, la densité était considérée comme une malédiction pour la ville. Comment expliquer ce nouveau jugement sur la densité ?

²⁸⁹ PIRON, Olivier, *Le renouvellement urbain : analyse systémique*, La documentation française, 2^{ème} édition revue et corrigée, 2003, 138 p.

²⁹⁰ POUPET, Raphaëlle, « La négociation du permis de construire en Angleterre », *Etudes foncières*, n° 87, été 2000, pp. 37-39.

C-3 Quand la densité faisait peur

L'émergence d'une réflexion critique et théorique sur la forme des villes est contemporaine de la révolution industrielle. Bien entendu, la forme des villes a déjà fait l'objet de réflexions théoriques au cours des siècles précédents : les écrits sur l'agencement des bâtiments et le fonctionnement de la ville sont nombreux²⁹¹. Mais, avec la révolution industrielle, l'acuité de la question urbaine favorise l'apparition d'un discours à prétention scientifique sur la ville. Quels sont alors les débats portant sur la question de la forme de la ville et de sa densité ?

C-3-a Les transformations de la ville industrielle

Un premier bouleversement consécutif aux transformations de la révolution industrielle est la très forte croissance des densités de population dans les centres, dont se fait l'écho une abondante littérature de l'étouffement et du foisonnement. La croissance naturelle plus élevée de la population depuis le début du XVIII^e siècle, ainsi que les forts apports de migrants, nourris par l'exode rural et l'appel de main d'œuvre dans les villes, n'ont cessé de tirer les densités moyennes vers le haut, malgré la surmortalité propre aux villes. Ces densités sont d'autant plus élevées que les villes européennes, contraintes, dans leur extension horizontale, par la nature des déplacements effectués en majorité à pied, se déployaient rarement au-delà d'un rayon de 3 kilomètres autour du centre. Les densités urbaines, qui n'ont jamais été aussi fortes que dans la première moitié du XIX^e siècle, ont ainsi connu une augmentation considérable au cours de cette période, passant par exemple du simple au double dans les parties centrales de Londres (de 150 à 303 habitants par hectare entre 1801 et 1861) et de Paris (de 159 à 340 habitants par hectare)²⁹². La densification du cadre bâti qui leur est liée est perçue comme un obstacle aux nécessités de circulation et les problèmes d'entassement sont accentués par l'importance des manufactures dans les espaces demeurant vacants.

La seconde transformation d'envergure est l'extension sans précédent de la superficie des plus grandes villes européennes dans la seconde moitié du XIX^e siècle. Entre 1840 et 1900, celle de Londres passe de 50 km² à plus de 300 km². L'évolution des moyens de transport, ainsi que l'émergence de nouvelles fonctions urbaines et l'augmentation des vitesses, a radicalement modifié la donne de la ville pédestre. Sous l'influence des premiers transports en commun –

²⁹¹ Voir par exemple, le premier chapitre de CHOAY, Françoise, *La règle et le modèle, Sur la théorie de l'urbanisme et de l'architecture*, Paris, Le Seuil, 1980, pp. 29-89.

²⁹² PINOL, Jean-Luc, *Le monde des villes au XIX^e siècle*, Hachette, Carré histoire, 1991, 203 p.

notamment de l'omnibus à cheval – et du fait de l'aménagement en périphérie des terrains pour les ateliers et les établissements industriels, les villes se sont massivement étendues au-delà des anciennes murailles en absorbant d'anciens faubourgs et en donnant naissance à de véritables agglomérations de peuplement.

A cette époque, on note donc « *la prédominance d'un courant favorable aux faibles densités urbaines dont les ressorts hygiénistes sont certes les plus connus et les plus souvent cités, mais ne sont que la face la plus visible d'un argumentaire d'ores et déjà plus varié, alliant aux questions de salubrité des considérations d'ordre économique et social.*²⁹³ ».

Les modèles urbains proposés en réponse à ces désordres sont très variés. Dans le modèle de la cité-jardin, Ebenezer Howard définit une ville nouvelle d'environ 30 000 habitants située en périphérie d'une grande ville organisée et strictement planifiée selon une structure radioconcentrique²⁹⁴. Mais d'autres projets existent : celui de la « *ville homogène* » proposé par Cerda²⁹⁵ pour organiser l'extension de la ville de Barcelone se distingue par un plan en damier homogène à base d'îlots carrés, reliés entre eux par un réseau viaire faiblement hiérarchisé, et pourvus d'équipements et de parcs distribués de manière uniforme²⁹⁶. La « *cité-linéaire* » de A. Soria y Mata (1886) se développe le long d'une rue unique, structurée de part et d'autre d'une ligne ferroviaire. Bref, si les formes urbaines proposées sont très variées, l'objectif partagé par tous est celui d'une diminution des densités.

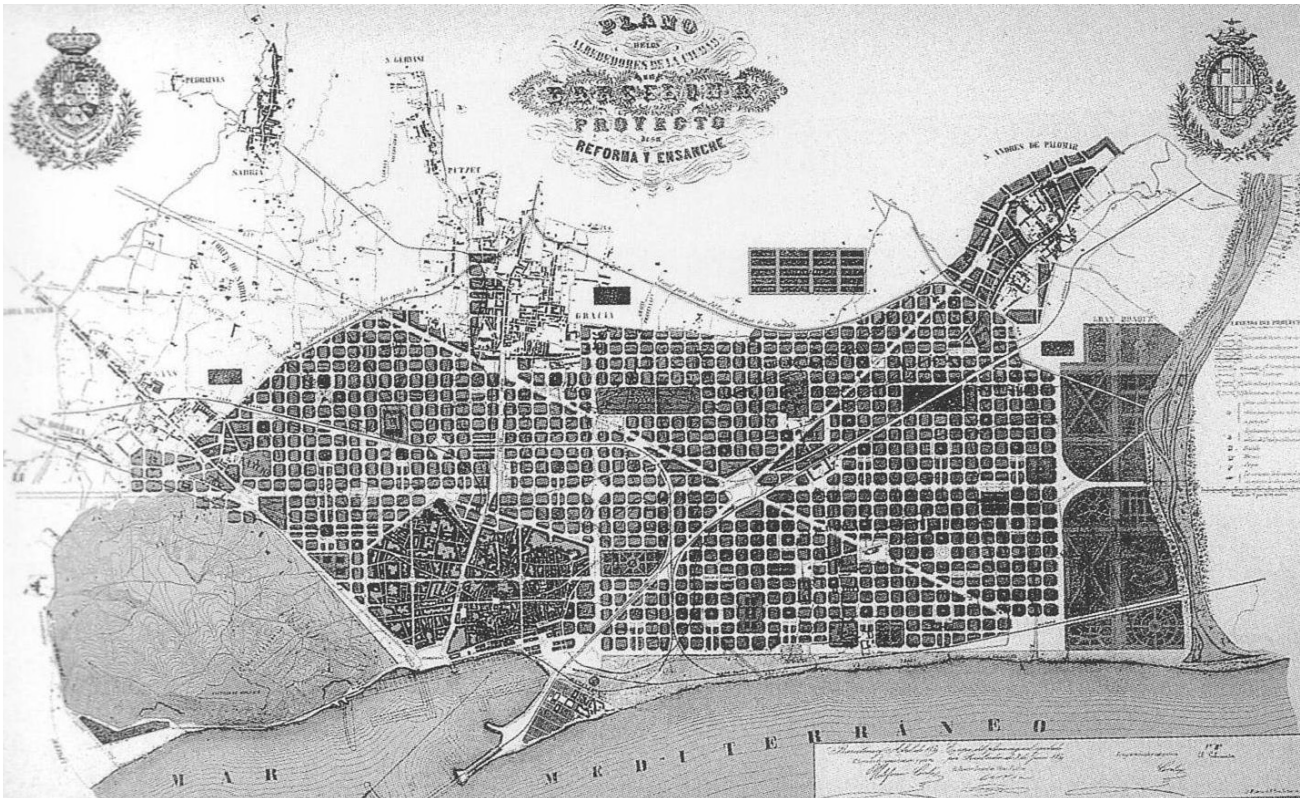
²⁹³ GUEROIS, Marianne, *Les formes des villes européennes vues du ciel*, Thèse de géographie sous la direction de Denise Pumain, université Paris 1, 2003, p. 14

²⁹⁴ PANERAI, Philippe, CASTEX, Jean, DEPAULE, Jean-Charles, chap. 2 « Londres, les cités-jardins, 1905-1925 », in *Formes urbaines, de l'îlot à la barre*, 2004 (3^{ème} édition), pp. 45-71.

²⁹⁵ CERDA, Ildefonso, *La théorie générale de l'urbanisation*, Paris, Editions de l'imprimeur, 2005, 234 p. (1^{ère} édition 1867).

²⁹⁶ Dans l'ouvrage d'Anne Power et de Richard Rogers consacré à la politique d'urbanisme en Grande-Bretagne et tout à fait favorable à la notion de ville compacte, on peut noter que la ville de Barcelone est citée comme exemple remarquable pour sa densité, son urbanité, la qualité de ses espaces publics. Ceci nous invite donc à observer le caractère relatif de la notion de « densité ». Ceux qui voulaient moins de densité hier, recherchaient une densité proche de celle qui est jugée forte aujourd'hui ... ROGERS, Richard, POWER, Anne, *Cities for a small country*, Faber and Faber, 2000, 310 p.

Plan d'extension de la ville de Barcelone par Ildefonso Cerda (1859)



CERDA, Ildefonso, *La théorie générale de l'urbanisation*, Paris, Editions de l'imprimeur, 2005, 234 p. (1ère édition 1867).

Le choix d'un quadrillage très régulier a un but « égalitaire » : il s'agit d'offrir les mêmes conditions à tous les terrains constructibles. Cerda conçoit une trame reproductible à l'infini, qui permet de lutter contre la spéculation foncière. Pour l'ancienne ville, il proposait de commencer par l'insérer dans la trame orthogonale par le percement de trois voies, mais il ne proposait pas, comme Haussmann à la même époque, d'aérer la ville existante par de très nombreux percements. Pour justifier son projet d'extension, Cerda n'a pas de mot assez dur contre la densité existante dans l'ancienne ville.

C-3-b De faibles densités pour améliorer la salubrité

L'opposition aux fortes densités urbaines revient surtout à la volonté d'améliorer le confort, l'hygiène et la salubrité des villes. La forte agglomération des hommes provoque une hausse de la mortalité dans les villes au début du XIX^e. Le lien entre les fortes densités et la mortalité élevée des populations urbaines a été étudié de manière théorique dès le XVIII^e siècle dans de nombreuses enquêtes médicales qui ont stigmatisé l'entassement, la promiscuité des hommes, l'étroitesse du bâti et des rues comme autant de facteurs encourageant la propagation des miasmes responsables des épidémies.

Aérer les villes et y faire entrer la lumière apparaissent comme des conditions nécessaires à l'amélioration de la salubrité dans les villes. Cette idée « *se généralise sous l'influence de théories qui mettent en avant l'importance de la circulation des flux* », flux d'air et de lumière²⁹⁷.

Le développement d'un urbanisme de salubrité par la maîtrise des réseaux techniques - réseaux d'adduction d'eau, réseaux d'assainissement - a joué un rôle essentiel pour améliorer l'hygiène dans les villes. Mais il s'est accompagné de la transformation du cadre bâti.

En pratique, l'application des principes de l'hygiénisme à la transformation du cadre bâti conduit à limiter la hauteur des immeubles et à construire des larges voies de communication. Le remodelage des bâtiments s'est accompagné d'une réflexion sur l'insertion des espaces verts. Y. Fijalkow a montré en quoi « *le début du XX^e siècle était, à Paris, hanté par la problématique du réservoir d'air et des espaces libres* »²⁹⁸.

C-3-c De faibles densités pour faire mieux fonctionner la ville

La recherche d'un moindre entassement dans la ville n'est pas seulement motivée par le souci de rendre la ville plus saine, mais également par des motifs d'ordre fonctionnel. La volonté de séparer les différentes fonctions urbaines, résidentielles, industrielles, commerciales et récréatives, et celle d'adapter ces espaces à l'intensification de la circulation, participent d'un même mouvement de rationalisation des formes urbaines.

La spécialisation des sols urbains

Alors qu'avant la deuxième moitié du XIX^e siècle, les différents usages du sol ne sont guère spécialisés, le besoin d'une spécialisation des espaces selon leur fonction se fait sentir face à l'augmentation des activités industrielles et artisanales dans la ville, dont la juxtaposition spatiale est souvent perçue comme responsable d'un désordre croissant et comme source de nuisances. Le souhait d'un éclatement urbain dirigé de manière rationnelle est soutenu par la volonté d'ordonner l'espace fonctionnel des villes. Victor Considérant déplore ainsi « *l'odieux pêle-mêle de la ville et de la bourgade civilisée ; l'incobérent agglomérat de tous les éléments de la vie civile, de la vie agricole, de la vie industrielle* »²⁹⁹. Les cités idéales des utopistes sont ainsi toutes construites sur un principe de

²⁹⁷ BEAUCIRE, Francis, « Ville et environnement, de l'urbanisme de salubrité au développement urbain durable », *Regards sur l'actualité*, n° 260, pp. 67-73.

²⁹⁸ FIJALKOW, Yankel, « Les usages de la densité résidentielle. Les enjeux de l'intervention publique à Paris, 1850-1946 », *Les annales de la recherche urbaine*, n° 67, juin 1995, pp. 85-94.

²⁹⁹ CONSIDERANT, Victor, in CHOAY, Françoise, *Urbanisme, utopies et réalités*, Le Seuil, Points, Essais, 1998, p. 109

séparation des différentes fonctions dans l'espace des villes. Les transformations réelles des villes répondent à cette préoccupation³⁰⁰. Les théories sur la circulation de l'air et de la lumière dans la ville s'appliquent également à la circulation des flux de véhicules et le remodelage du tissu urbain par de grandes percées répond à l'augmentation de la circulation des véhicules dans la ville.

La congestion comme hantise

Les différents modèles de ville sont conçus pour faciliter la circulation. La cité linéaire proposée par Soria y Mata en 1886 répond au souci d'une plus grande facilité des circulations intra et interurbaines : la ligne ferroviaire qui en est la colonne vertébrale doit permettre de réaliser une connexion entre des centres urbains existants sous la forme de « *couloirs urbains qui relient les villes existantes entre elles* ». Parfois même, l'association entre de faibles densités et un réseau de transport performant va au-delà de la dimension fonctionnelle. Dans le modèle d'« *Ensanche* » proposé par I. Cerda, la recherche d'une articulation entre bâti et réseaux sur la base d'un plan homogène en damier, qui favorise une circulation rapide et directe en tous lieux de la ville, puiserait son inspiration dans l'ambition d'une « *communication universelle* » qui puisse « *empêcher le divorce de la ville d'avec la modernité et rendre au citoyen son humanité, son urbanité* »³⁰¹.

C-3-d La lutte contre la spéculation foncière

Le plaidoyer en faveur des faibles densités est aussi motivé par un souci d'équité sociale. A la fin du XIX^e siècle, et dans les premières années du XX^e, la volonté de rendre moins denses les centres des villes et de prévoir des densités plus faibles dans les plans d'extension urbaine vient aussi de la crainte d'un mouvement de spéculation foncière. Celui-ci, en effet, favoriserait la densification d'espaces de plus en plus rares, densification qui nourrirait en retour la spéculation et chasserait les mal lotis vers les périphéries urbaines éloignées. Dans cette perspective, les prescriptions en faveur des faibles densités s'accompagnent souvent de la valorisation de la propriété communale.

Ce souci d'équité sociale dans la distribution des habitats justifie parfois, sans recourir directement à la question foncière et à celle de la propriété, la recherche d'alternatives au modèle classique de la ville de forme concentrique, dans laquelle la répartition des densités est fortement contrastée. Pour I. Cerda et Soria y Mata, la lutte contre cette spéculation foncière dans les nouvelles périphéries urbaines est au cœur des nouvelles formes urbaines qu'ils proposent. Rompant avec le schéma radioconcentrique usuel, les principes directeurs de cette organisation

³⁰⁰ GUILLERME, André, LEFORT, Anne-Cécile, JIGAUDON, Gérard, *Dangereux, insalubres et incommodes : paysages industriels en banlieue parisienne, XIX^e et XX^e siècles*, Seyssel, Champ Vallon, 2004, 343 p.

³⁰¹ DUPUY, Gabriel, *L'urbanisme des réseaux : théories et méthodes*, Paris, Armand Colin, 1991, 198 p.

spatiale sont ainsi guidés par une volonté d'égalitarisme social. Pour Cerda, la trame du plan en damier à base d'îlots carrés est non seulement adaptée à un système de circulation efficace, mais aussi favorable à un système égalitaire de distribution de l'habitat : elle favorise selon lui l'homogénéité des faibles densités et, en assurant l'équilibre de toutes les situations spatiales, permet de s'opposer à la spéculation foncière. Dans la cité linéaire de Soria y Mata, l'exigence de lutte contre la spéculation foncière est aussi importante. La forme urbaine idéale doit éliminer la forte gradation des densités entre le centre des villes et leurs banlieues, en faisant jouer à la ville le rôle d'un centre s'étendant parallèlement à la voie de communication, orienté de fait, vers l'élargissement de l'espace central considéré comme « *de qualité* ».

Borner la ville

La disparition progressive des enceintes urbaines au XIX^e siècle, qui a altéré la distinction non seulement physique, mais aussi juridique et fiscale, des villes par rapport à leur environnement immédiat, relance la question très importante des limites entre la ville et la campagne. Le risque d'une extension démesurée des villes et la crainte qu'elles ne perdent une forme d'unité organique provoquent de fortes réactions. La nécessité de mettre une limite claire entre la ville et la campagne est affirmée dans le modèle de la cité-jardin qui entoure la ville d'une ceinture verte. Au début du XX^e siècle, R. Unwin, partisan des cités-jardins, estime que « *tout en laissant les villes s'étendre librement, il est important de leur donner d'une façon quelconque des limites et de préciser, en séparant des parties voisines, l'espace dévolu aux nouveaux quartiers et aux nouveaux bourgs.[...] En tout cas, il faudrait établir une ligne de part et d'autre de laquelle la ville et la campagne pourraient, chacune de leur côté, s'étendre et s'arrêter nettement ; on éviterait ainsi cette marge irrégulière d'amas, de décombe et de masures qui déshonorent les banlieues de presque toutes les villes modernes. Les ceintures d'espaces libres plantés aideront à faire saisir comme une unité locale le terrain qu'elles entoureront*³⁰² ».

L'urbanisme contre la densité

Dans les textes du XIX^e et du début du XX^e siècle, on ne peut pas dire que le débat oppose un modèle de la ville dense à un modèle de la ville étalée. Si on réexamine les deux courants « *culturalistes* » et « *progressistes* » définis par Françoise Choay³⁰³, on ne retrouve pas d'opposition claire sur cette question de la densité – puisque aucun n'est favorable à une densification – ni sur celle des limites – puisque tous deux indiquent la nécessité de borner la ville –, le véritable point de dissension réside bien davantage dans la question de la conservation ou de la métamorphose du

³⁰² UNWIN, Richard, in CHOAY, Françoise, *Urbanisme, utopies et réalités*, Le Seuil, Points, Essais, 1998, p. 291

³⁰³ CHOAY, Françoise, *Urbanisme, utopies et réalités*, Le Seuil, Points, Essais, 1998, 446 p.

tissu urbain existant. L'idée que le principal danger pour la ville est la densité est une constante de la pensée urbaine depuis les premières heures de la révolution industrielle jusqu'à un retournement qui, entre 1975 et 1995, a vu la promotion du modèle de la ville dense. Le milieu des années 1970 peut apparaître comme un moment-charnière. En France, présentant à l'Assemblée nationale le projet de loi relatif à la politique foncière, qui devait instituer un plafond légal de densité, le Ministre de l'Équipement, Robert Galley en 1975, exprime clairement un point de vue qui reprend les principaux arguments contre la densité comme ferment de désordre, comme facteur de spéculation et comme élément de destruction des paysages : *« Le droit de propriété est dérégulé. Les rentes de situation conduisent pour certains terrains à de véritables abus de droit, et ce sont la spéculation, la densification et l'anarchie des constructions [...] Limitons par la loi le droit de construire puisque c'est l'abus de ce droit qui engendre le désordre [...]. Tout concourt aujourd'hui, il faut le répéter, à une urbanisation trop dense, trop brutale dans ses formes et ses méthodes [...] L'institution par la loi d'un plafond légal de densité va créer un climat nouveau, qui mettra fin aux espoirs spéculatifs, à l'inflation des valeurs immobilières et à la montée des densités urbaines [...]. Quant à l'État, je le dis de la manière la plus nette, il entend exercer pleinement ses responsabilités. Il veillera à ce que les groupes de travail chargés d'élaborer les plans d'occupation des sols ne retiennent pas des densités excessives³⁰⁴ »*. C'est une des dernières expressions ministérielles de cet objectif.

C-4 L'émergence de la notion de ville compacte

Entre la fin des années 1960 et le début des années 1980, un revirement progressif, mais important, va inverser la priorité politique de la lutte contre la densité vers la lutte contre l'étalement urbain. Comme le dit Bernardo Secchi : *« En cette première moitié des années 1960, on commençait tout juste à prendre conscience de l'étalement urbain, de l'invasion de la campagne par la ville, de la difficulté croissante à reconnaître les limites de la ville, de ce que l'on appelait alors la « città territorio » (la ville territoire) et qui deviendra plus de vingt ans plus tard, la « città diffusa »³⁰⁵ »*. Bruno Fortier signale également que l'évolution de la conception de la ville est forte depuis le milieu des années 1970 : *« Nous voilà nous, décrétant que la densité, une forme retrouvée, constituerait pour [la ville] une utopie assez convenable ... que toutes ces certitudes existent, comment ne pas le voir³⁰⁶ ? »*

³⁰⁴ JO, Débats parlementaires, Assemblée nationale, 1^{ère} séance du 7 octobre 1975, p. 6598 à 6600, cité par BAFFERT, Philippe, PHEMOLANT, Brigitte, « Une nouvelle approche des questions de densité », *BJDU*, 6/2000, p. 75

³⁰⁵ SECCHI, Bernardo in MONGIN, Olivier, *La condition urbaine*, Le Seuil, 2005, 326 p.

³⁰⁶ FORTIER, Bruno, *L'amour des villes*, Institut Français d'Architecture, Mardaga, Liège, 2^{ème} édition, 1994, p. 264

Aussi, le concept de « *ville compacte* » va-t-il émerger progressivement, connaissant des mutations, dans le temps (notamment avec l'apparition de la notion de développement durable) et dans l'espace par les apports mutuels des différentes approches nationales.

Deux ouvrages, presque contemporains de la déclaration citée précédemment du Ministre Robert Galley permettent de dater la prise de conscience, en France, de l'ampleur de l'étalement urbain et des défis qu'il soulève. La progression de l'urbanisation dans les périphéries est mise en évidence par un premier ouvrage de Bauer et Roux sur la *ville éparpillée*³⁰⁷ et par l'invention de nombreux néologismes dont celui de *rurbanisation*. « *Nos villes ne grossissent plus seulement en absorbant progressivement la campagne immédiatement contiguë à l'agglomération. Elles engendrent dans un vaste rayon, des extensions disséminées qui prennent une part croissante des constructions nouvelles. Nous userons d'un néologisme pour qualifier ce phénomène d'imbrication des espaces ruraux et des zones urbanisées : la rurbanisation* ». Dans cet ouvrage réalisé par des professionnels, un certain nombre d'arguments sont avancés en faveur de la rurbanisation : celle-ci permet un certain épanouissement individuel, une baisse de certains coûts d'urbanisation, notamment par la réutilisation d'équipements ruraux existants. Enfin, les auteurs montrent que l'intérêt pour le monde rural n'est pas anodin puisqu'il permet de vendre une partie des terrains à faible valeur agronomique. Les auteurs dénoncent une « *idéologie de la concentration* » qui leur paraît nuire à une réflexion apaisée sur l'aménagement rurbain. Si cet ouvrage a fait l'objet de nombreuses critiques, notamment en raison de ses inexactitudes ou de ses approximations, il permet de dater une prise de conscience du phénomène. En 1979, le rapport Mayoux est un des premiers rapports officiels sur le phénomène périurbain³⁰⁸. Cette forme de développement urbain est jugée néfaste parce qu'elle participe du « *mitage* » de l'espace rural.

Mais pourquoi donc un revirement progressif dans le jugement porté sur la densité à partir des années 1970 ? Une triple inquiétude, sur l'environnement, sur le devenir de la ville et sur la cohésion sociale nous semble motiver cette inflexion.

C-4-a Une inquiétude pour la pérennité des espaces naturels et agricoles

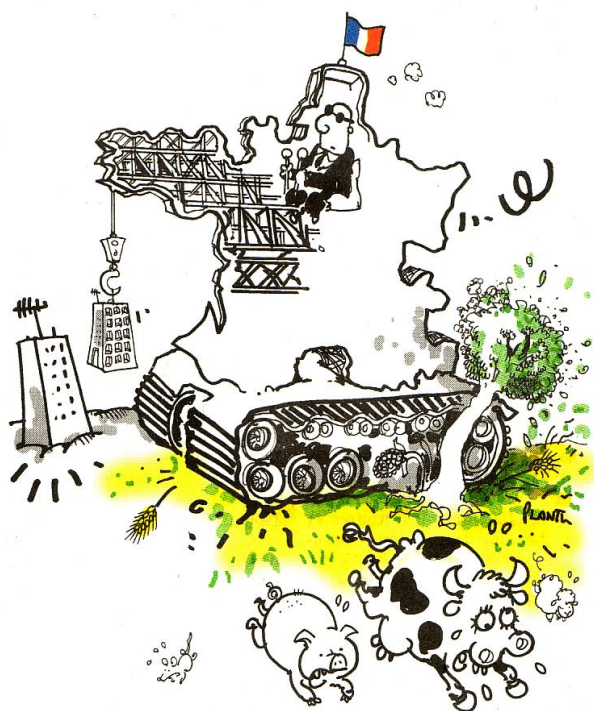
Le rythme soutenu de la croissance urbaine dans les périphéries s'est accompagné de craintes quant aux réserves d'espaces disponibles. Ceci a suscité nombre d'études quantifiées pour prévoir les besoins en surface et organiser la croissance urbaine. Outre la multiplication des études locales, les questions de la consommation des sols liée à la croissance urbaine et de la rareté de

³⁰⁷ BAUER, Gérard, ROUX, Jean-Michel, *La rurbanisation ou la ville éparpillée*, Le Seuil, 1976, 189 p.

³⁰⁸ MAYOUX, Jacques, *Demain l'espace, Rapport de la mission d'étude sur l'habitat individuel périurbain*, Paris, La documentation française, 1979, 178 p.

l'espace destiné à l'urbanisation ont été à l'honneur au congrès de Tokyo de l'Union géographique internationale en 1980, par exemple, et se sont retrouvées au premier plan de la conférence européenne des Ministres responsables de l'aménagement du territoire, à Bari, en 1976. Les Ministres ont tenté de relativiser la gravité du recul de l'espace rural en comparant les taux d'emprise urbaine d'un pays à l'autre. La question du recul de l'espace naturel est particulièrement vive dans les pays peu étendus et très urbanisés comme l'Angleterre ou les Pays-Bas. Il est à noter que le problème de la consommation des sols – peut-être parce que c'est par là qu'il est le plus facile d'aborder le sujet de l'urbanisation – est toujours celui qui est d'abord mis en avant par les médias pour évoquer la question de l'étalement urbain.

Le nouveau visage de la France : la ville envahit la campagne



Source : *Le Monde*, le 14 avril 2005.

Cette caricature de Plantu a illustré l'article relatant la conférence de presse donnée par le Ministre de l'environnement, Serge Lepeltier, pour annoncer la parution d'un rapport de l'Institut Français de l'Environnement sur l'artificialisation croissante des sols. Cette caricature présente trois idées contestables. L'artificialisation croissante des sols serait le fait d'immeubles alors qu'elle est principalement due à la vigueur du marché immobilier de la maison individuelle. Une des principales conséquences de l'étalement urbain serait une menace pour l'agriculture (ce qui, nous le verrons, apparaît tout à fait exagéré). Enfin, le conducteur du « bulldozer » semble être un « technocrate » parisien si on en juge par la forme du bulldozer, la représentation de l'hexagone, la localisation approximative de son siège sur la carte de France et ses caractéristiques vestimentaires. Or, l'étalement urbain est beaucoup moins le fait de décisions technocratiques venant de l'Etat que d'une accumulation de décisions non concertées de la part des communes, notamment des très petites communes.

C-4-b Une crainte pour les villes

Mais, si l'on s'attache dans les périphéries à la question de la consommation des sols, l'attention portée à l'évolution des formes urbaines se focalise avant tout sur l'évolution des centres des grandes villes et sur la crainte de les voir se dévitaliser par la perte de leur substance économique et démographique. Le spectre de la crise urbaine qui a affecté les villes américaines avec le départ des populations les plus aisées (le « *White flight* ») et la paupérisation des centres n'est pas loin. Les avantages d'une ville de forme compacte, susceptible de réduire le rythme de l'expansion urbaine et de faciliter la préservation des espaces libres, sont explicitement défendus dès les années 1970, aux Etats-Unis, par l'ouvrage *Compact city : a Plan for a Liveable Urban Environment*, de Dantzig et Saaty. Ce livre est devenu une des références des partisans de la *smart growth* (croissance intelligente) en opposition aux tenants de l'*urban sprawl* (étalement urbain)³⁰⁹.

De plus, la lutte contre l'étalement urbain participe souvent en Europe à la défense d'un « *modèle urbain européen* » que les évolutions contemporaines menaceraient. Cette urbanité européenne se retrouve dans la présence de nombreux lieux de rencontre (« *Les cafés caractérisent l'Europe. Ils vont de l'établissement préféré de Pessoa à Lisbonne aux cafés d'Odessa, hantés par les gangsters d'Isaac Babel ... Dessinez la carte des cafés, vous obtiendrez l'un des jalons essentiels de la notion d'Europe*³¹⁰ ») et dans une armature urbaine née des déplacements pédestres (« *L'Europe a été, est encore, parcourue à pied. C'est capital. La cartographie de l'Europe est née des capacités pédestres, des horizons accessibles à des jambes* »). La ville étalée, où l'automobile domine, menacerait la singularité des villes européennes.

C-4-c Une nouvelle question sociale

Pourquoi donc, à partir du milieu des années 1970, n'entend-t-on plus parler des problèmes sociaux créés par la densité, alors qu'elle a constitué, comme nous l'avons vu, la hantise sociale depuis le début de la révolution industrielle ? Aujourd'hui, au contraire, derrière la promotion de ville compacte, on entend l'exigence d'une ville plus solidaire. Bref, tout se passe comme si la lutte contre la densité de « *sociale* » était devenue « *anti-sociale* ».

Au XIX^e siècle, la ville joue le rôle d'un point de rencontre, de confrontation entre riches et pauvres dans le cadre d'une société faiblement urbanisée. Aux débuts de l'industrialisation, elle est un lieu protégé encore par ses murailles, un lieu propice à l'enrichissement. Elle attire donc les

³⁰⁹ Pour une analyse du débat nord-américain, GHORRA-GOBIN, Cynthia, *La théorie du New Urbanism, perspectives et enjeux*, Rapport pour la DGUHC, Juillet 2006, 61 p.

³¹⁰ STEINER, Georges, *Une certaine idée de l'Europe*, Actes sud, 2005, p. 9 et citation suivante p. 26.

pauvres, qui y constatent l'injustice relative de leur condition, mais en même temps, par la délinquance qu'ils introduisent, ruinent l'image de la ville protégée ou protectrice. La ville constitue aussi bien un théâtre de l'injustice sociale qu'une gigantesque scène du crime. Ce qu'on appelle question sociale est l'effet de cette confrontation et de l'inquiétude civile et politique qu'elle engendre³¹¹.

La première réponse envisagée revient à considérer que la question sociale étant le produit de la ville, il faut traiter la ville et en écarter les pauvres. C'est, en gros, l'attitude adoptée par Napoléon III avec Haussmann et l'imposition d'un masque bourgeois aux quartiers populaires. Mais c'est une réponse insuffisante comme le montre « *la Commune de Paris* ». C'est un peu comme si l'on avait pris la conséquence pour la cause. Cela montre bien que la cause était d'abord sociale et que la ville offrait seulement un terrain favorable, que l'on ne résoudrait rien sérieusement si l'on ne traitait pas d'abord la dimension sociale du problème, que la ville ne pouvait apporter qu'un soutien et un prolongement à la réponse sociale sans s'y substituer.

L'insécurité sociale liée aux circonstances de la vie et aux aléas de l'emploi trouve alors une réponse dans la protection sociale de l'individu que permet un système d'assurances. C'est la société qui prend – par avance – en charge les aléas de la vie de chacun, qui est déclarée responsable... mais non coupable. Face à l'insécurité civile, la réponse peut paraître diamétralement opposée. Ce qui se met en place, avec la criminologie, c'est une défense de la société contre l'individu qui la menace du fait de sa dangerosité, soit une manière de doubler la répression des délits par une politique d'identification des délinquants potentiels (des pré-délinquants par la justice des mineurs) ou connus (par la « *relégation* » des récidivistes), d'engager aussi une prophylaxie du crime sur les mêmes bases et avec le même raisonnement qu'envers les maladies dégénératives et /ou contagieuses. La politique urbaine va venir après, en conséquence de ces deux politiques sociales à leur point de rencontre. Le logement social relève, en effet, à la fois de la protection sociale de l'individu par le souci de faire bénéficier tout le monde d'une habitation et de la défense de la société contre la nocivité potentielle de l'individu, en raison des normes sanitaires et sociales qui président à sa construction. La cité d'habitat social couronne ce processus de réponse à la question sociale en fournissant en quelque sorte une anti-ville, non pas une ville purgée de ses pauvres, mais une ville où les pauvres travaillent et rentrent chez eux plutôt qu'ils ne traînent dans les rue ou au cabaret parce que leur logement est attrayant et qu'il n'y a plus guère de cabaret ni même de rue !

³¹¹ DONZELOT, Jacques, *L'invention du social, Essai sur le déclin des passions politiques*, Le Seuil, Points, 1994, 263 p.

C'est l'échec reconnu de ces « cités », de cette anti-ville, à la fin du XX^e siècle qui justifie que l'on parle de question urbaine. Puisque la politique urbaine moderne constitue la clef de voûte de la réponse à la question sociale, son échec déplace d'autant le curseur indiquant le point névralgique. On va lire ce qui va mal dans la société à partir de l'écart entre la solution idéale apportée et la réalité des comportements. En outre, c'est à travers la ville, à travers ses lignes de transformation, qui montrent à l'œuvre une logique de séparation entre des univers, entre des modes de vie de plus en plus hétérogènes, que l'on discerne les transformations de la société et les ruptures internes qui l'affectent. Les cités deviennent, pour une bonne part d'entre elles du moins, des espaces de relégation où se trouvent confinés les minorités visibles et ceux qui se trouvent en situation d'échec. Ceux qui ont fui ces cités vivent dans les zones périurbaines, dans des lotissements ou des constructions individuelles qui leur offrent les mêmes avantages de confort, plus le jardin et moins la promiscuité avec la population des cités où ils voient une menace pour leur sécurité et la qualité de la scolarité de leurs enfants. Ils sont rejoints dans ces zones périurbaines en pleine expansion par les petites classes moyennes des centres ville qui ne peuvent suivre la montée des prix du foncier au fur et à mesure que les centres ville connaissent un processus d'embourgeoisement.

Le problème n'est donc plus le conflit mais bien la séparation. Aussi, n'est-ce donc non plus la distance mais bien la proximité - et donc la densité - que recherchent les politiques urbaines³¹².

C-5 Les débats autour des vertus de la compacité

Si un ensemble des raisons explique le passage d'un urbanisme qui vise principalement à lutter contre la densité à un urbanisme qui promeut la compacité, les débats scientifiques sont très vifs pour évaluer les mérites supposés de ce modèle de ville.

Définir les termes du débat


Le débat est d'autant plus vif que la question de la forme urbaine a des conséquences environnementales, mais aussi sociales et économiques. Détracteurs³¹³ comme partisans de la ville compacte soulignent les conséquences multiples qui découlent des formes urbaines. Dans un ouvrage réalisé par *l'Urban Task Force*, (une mission de réflexion sur l'urbanisme mise en place par

³¹² L'ensemble de ce paragraphe doit beaucoup aux travaux menés avec Jacques Donzelot et Renaud Epstein dans le cadre du séminaire (PUCA, INHES, Ministère de l'intérieur) sur l'inflexion néolibérale des politiques urbaine, sociale et de sécurité en Europe en 2005-2006.

³¹³ Par exemple, GORDON, Peter, RICHARDSON, Harry W., "Critiquing Sprawl's Critics", *Policy Analysis*, n° 365, january 2000, pp. 1-18.

le gouvernement de Tony Blair en 1998), par un architecte renommé, Richard Rogers, et une chercheuse en sciences sociales à la London School of Economics, Anne Power, les effets cumulés du déclin des centres urbains existants et de l'étalement urbain sont présentés de manière synthétique³¹⁴.

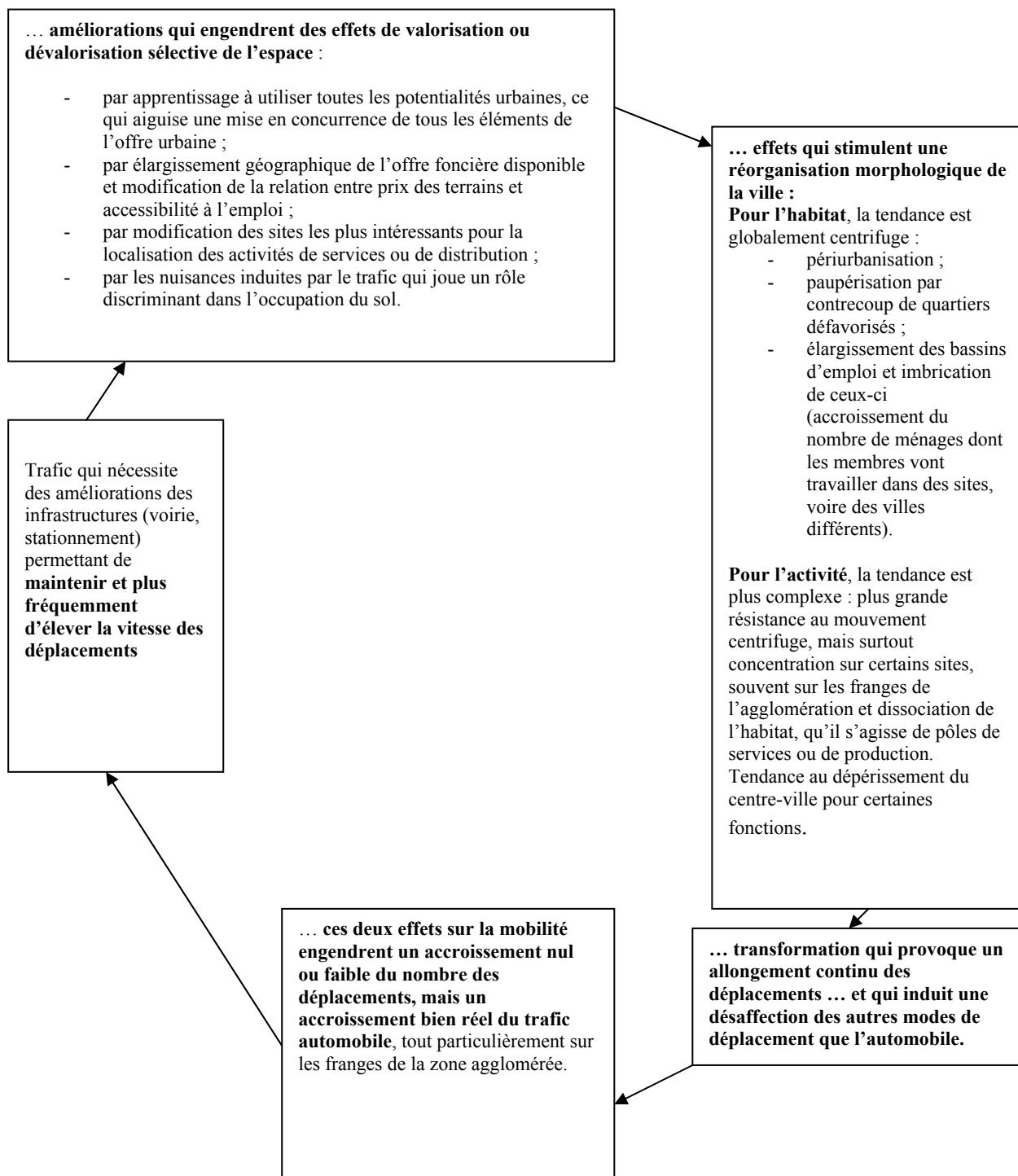
Les effets de l'étalement urbain : synthèse d'A. Power et R. Rogers

Effets sur la campagne	Effets sur la ville
Accroissement du trafic automobile Accroissement de la pollution atmosphérique, des vitesses automobiles et du nombre d'accidents Plus de consommation énergétique Bruit et perte de tranquillité Impact sur la qualité de l'eau Consommation des sols Dégradation des paysages et de la nature Demande de nouveaux services Transports collectifs peu efficaces car faible densité	Accroissement de la congestion Perte de population – pauvreté Exode des emplois Abandon d'immeubles Dégradation de la qualité des écoles Baisse des valeurs immobilières Diminution du nombre de commerces et de services Les transports collectifs deviennent moins efficaces Les équipements deviennent surdimensionnés Fragmentation sociale
 <p>Coût social élevé Coût environnemental élevé Coût économique élevé</p>	

Ce tableau montre les effets indirects nombreux de la tendance à l'étalement spatial des agglomérations. Il permet d'en synthétiser les effets, mais ne permet pas de voir le lien organique entre les différentes « *composantes* » de la dynamique (accroissement des mobilités, tendance à la fragmentation sociale etc.).

³¹⁴ ROGERS, Richard, POWER, Anne, *Cities for a small country*, Faber and Faber, 2000, p. 85

Marc Wiel propose, à partir d'une analyse du cas français, une « spirale de la transformation urbaine » qui met en évidence les interactions produites dans le domaine spatial, environnemental et social par l'étalement urbain, conséquence de l'amélioration des vitesses automobiles³¹⁵.



³¹⁵ WIEL, Marc, *La transition urbaine ou le passage de la ville pédestre à la ville motorisée*, Architecture Recherches, Mardaga, Sprimont, 1999, p. 110

Afin de présenter les différents éléments du débat sur les vertus de la compacité urbaine, nous aborderons successivement les questions de l'environnement, de l'économie et des effets sociaux.

C-5-a Formes urbaines et coûts écologiques

Les tenants du modèle de la ville compacte mettent l'accent sur la contradiction à long terme entre les logiques de l'étalement et les logiques environnementales, notamment sur l'utilisation plus économe du sol urbain, la réduction de la pollution atmosphérique et de la consommation énergétique. Mais de nombreux auteurs soulignent les rapports plus complexes entre les formes urbaines et les exigences environnementales et tempèrent les arguments en faveur de cette approche du développement durable.

Étalement urbain et consommation des sols

La consommation d'espace par l'urbanisation a en effet fortement augmenté dans tous les pays européens, et ceci à population presque constante. L'Institut Français de l'Environnement souligne la croissance des espaces artificiels³¹⁶. L'IFEN s'appuie sur les résultats de la base de données CORINE (Coordination de l'information sur l'environnement) Land Cover. Corine Land Cover est une base de données géographiques présentant l'inventaire de l'occupation du sol réalisé dans le cadre d'un programme européen coordonné par l'Agence Européenne de l'Environnement. (AEE). Elle décrit pour 27 pays les différentes utilisations du sol en 44 postes. Cette base de données est construite à partir de la photo-interprétation d'images satellitaires Landsat et Spot.

Si les paysages ruraux dominant nettement les occupations du sol en France, puisqu'ils représentent 95 % de l'espace français, l'étalement urbain est remarquable. 4,8 % du territoire sont concernés par l'emprise urbaine. Mais ce qui frappe, c'est que cette emprise a augmenté de près de 5 % entre 1990 et 2000. Sont en jeu « *le maintien de la biodiversité, la qualité des paysages périurbains, la préservation des milieux fragiles, surtout les cours d'eau, les zones humides et les milieux littoraux* ». L'artificialisation a été intense autour des grandes aires métropolitaines (Ile-de-France, couloir rhodanien) et dans les zones littorales.

Toutefois, en France, si la progression des sols artificiels peut sembler inquiétante par rapport à la faible croissance démographique et économique qu'a connue le pays entre 1990 et 2000, le thème a un impact beaucoup moins fort que dans des pays où les densités sont telles que l'on arrive à

³¹⁶ INSTITUT FRANÇAIS DE L'ENVIRONNEMENT, « Les changements d'occupation des sols entre 1990 et 2000 : plus d'artificiel, moins de prairies et de bocages », *Données de l'environnement*, n° 101, mars 2005.

une limite physique de l'étalement urbain. C'est, par exemple, le cas en Angleterre. Si l'on se fie à la consommation d'espace pour l'habitat, ces chiffres britanniques montrent les changements importants intervenus entre 1900 et 2000 : la consommation d'espace par habitant a été multipliée par 20.

Consommation d'espace par type d'habitat en Angleterre

Date et type de construction	Nombre de logements à l'hectare	Nombre de personnes par hectare
1900 - Maison en bande	250	1200
1950 – Ville nouvelle	35	120
1970 – Grand ensemble (proche <i>inner city</i> en GB)	100	330
1990- Densité dans les opérations de régénération urbaine	70-100	185-250
1999 – Densité moyenne exigée par les autorités planificatrices dans les zones à urbaniser	25	57

Source : ROGERS, Richard, POWER, Anne, *Cities for a small country*, Faber and Faber, 2000, p. 85

L'artificialisation des sols entre 1990 et 2000 en France



Source : IFEN, CORINE Land Cover, 1990-2000

L'impact de la consommation des sols sur l'agriculture

Dans le cas français, l'impact de la consommation d'espace par l'étalement urbain est à relativiser. Déjà le rapport Mayoux³¹⁷ montrait que l'extension des villes consommait chaque année un espace moindre que celui des terres agricoles mises en friche. On considère alors « *qu'il est faux de présenter le problème de la préservation de l'espace naturel comme un problème de préservation des terres agricoles, puisqu'on subventionne par ailleurs la non-utilisation des terres. C'est donc uniquement un problème de cadre de vie, qui doit être traité comme tel. Force est de constater que ce ne sont pas principalement les maisons d'habitation qui détériorent les paysages, mais d'abord les activités commerciales et ensuite les activités industrielles et agricoles* »³¹⁸.

Le problème de la concurrence entre l'espace agricole et l'espace urbain ne se pose donc pas à l'échelle nationale, mais peut se poser à l'échelle locale. En effet, il faut remarquer que de nombreuses zones périurbaines sont particulièrement intéressantes pour l'agriculture, notamment pour les productions maraîchères (Ile-de-France) ou viticole (Vallée du Rhône, Bordelais etc.). Dans ces régions, la mobilisation du monde agricole contre l'empiétement urbain peut se manifester. Mais, de manière générale, hors zone particulière, à agriculture de type maraîcher ou viticole, la réaction du monde agricole aux extensions urbaines est de deux ordres :

- la possibilité de vendre une partie des terrains agricoles comme terrains urbains entraîne une telle plus-value que de nombreux agriculteurs sont prêts à vendre du terrain. Comme le raconte un maire d'une petite commune rurale dans le pays d'Auge : « *quand on a fait le POS, on s'est réuni avec les différents agriculteurs propriétaires. Il y en avait environ 35. Je ne voulais pas faire de jaloux, alors j'ai dit à chacun, « vous pouvez découper deux terrains pour faire des pavillons ». Aussi, chacun a pu vendre deux bouts de terrain, on s'est tous arrangés pour décider que c'étaient les moins bons pour l'agriculture qui étaient choisis pour faire les pavillons... Bien sûr, on a aussi regardé pour faciliter la desserte routière* »³¹⁹... ». En ce sens, le monde agricole peut jouer en faveur d'un émiettement de l'extension urbaine ;
- toutefois la forme de l'extension peut se révéler plus ou moins pénalisante pour la pratique agricole. Quand l'exploitation se trouve morcelée, du fait d'une urbanisation diffuse et de la

³¹⁷ MAYOUX, Jacques, *Demain l'espace, Rapport de la mission d'étude sur l'habitat individuel périurbain*, Paris, La documentation française, 1979, 178 p.

³¹⁸ COMBY, Joseph, « Plusieurs débats en un », *Etudes foncières*, n° 92, juillet-août 2001, p. 28.

³¹⁹ Entretien avec le maire d'une petite commune du pays d'Auge, vice-président d'un SCOT, en charge de la ruralité.

présence d'infrastructures, il est parfois difficile de pérenniser l'activité économique. En ce sens, la pression du monde agricole peut jouer en faveur d'un regroupement des extensions urbaines.

Il faut donc souligner que les faibles densités françaises ne posent pas de problèmes insolubles pour la production agricole. On retrouve la même chose aux Etats-Unis où l'immensité des espaces potentiellement agricoles rend moins nécessaire une politique de compacité urbaine³²⁰.

L'impact de la consommation des sols sur l'environnement

Si la consommation d'espace ne porte pas, du moins en France, directement atteinte à l'agriculture, une consommation importante de foncier peut nuire à l'environnement. Une étude menée par le département de City and Regional Planning sous la direction du professeur Philip R. Berke de l'université de Caroline du Nord apprécie la prise en compte de la nature dans la volonté de densification des lotissements. L'ensemble de l'équipe composée de spécialistes de l'environnement (et plus particulièrement, de spécialistes des questions hydrologiques, de l'écoulement des eaux et de bassins de drainage) valide le postulat selon lequel les formes de développement compact de l'habitat sont plus respectueuses de l'environnement. L'équipe a travaillé sur 50 lotissements incluant des lotissements traditionnels et des lotissements *New Urbanism*, sur des sites de *greenfields* (en dehors de la ville) et d'*infill* (par recyclable foncier). L'empreinte écologique des lotissements compacts est plus réduite : on compte 7 logements par acre dans un lotissement *New Urbanism* (soit environ 17 logements par hectares) contre 4 ou 3 logements par acre dans un lotissement traditionnel (soit environ 7 à 10 logements par hectare). Les lotissements traditionnels provoquent 43 % d'écoulement des eaux en plus³²¹.

Si la relation entre les formes urbaines et les écosystèmes n'est pas encore connue dans tous ses effets et à toutes ses échelles, la synthèse d'une très abondante littérature permet à Marina Alberti de conclure que « *la fragmentation des espaces naturels a un effet majeur sur les écosystèmes ... il est évident que le meilleur moyen de prévenir l'impact des processus et les fonctions des écosystèmes est d'éviter leur fragmentation. Les études récentes d'écologie montrent que les espaces naturels doivent être maintenus dans leur*

³²⁰ GORDON, Peter, RICHARDSON, Harry W., "Point : are compact cities a desirable planning goal ?" *Journal of American Planning Association*, vol. 63, n° 1, 1997, pp. 95-106.

³²¹ BERKE, PR, MACDONALD, J, WHITE, N., HOMES, M., LINE, D., OURY, K., RYZNAR, R., "Greening development to protect watersheds : does New Urbanism make a difference ?", *Journal of American Planning Association*, Automne 2003, vol. 69, n° 4, pp. 397-413.

*étendue et interconnectés*³²²». Il apparaît donc que l'urbanisation éparpillée est moins favorable au maintien de la diversité des écosystèmes et au respect du cycle de l'eau.

Les coûts écologiques de la densité ou le lien entre automobilité et densité

Quel est le lien entre l'étalement urbain et l'augmentation des pollutions atmosphériques d'origine automobile ? L'association entre les faibles densités et les coûts écologiques ne se réduit pas entièrement à la question des transports, et on peut étudier les coûts énergétiques comme les dépenses de chauffage³²³. Toutefois, c'est sur la question des transports que s'est concentré le débat.

Une étude réalisée par deux australiens en 1989, Newman et Kenworthy a eu un impact considérable. Partant de l'analyse d'une trentaine de grandes agglomérations dans le monde développé, elle a montré que la consommation d'énergie relative au transport des habitants était fortement liée aux densités urbaines et que cette consommation augmentait lorsque les densités urbaines diminuaient. La définition d'un seuil de 30 à 40 habitants à l'hectare au-dessus duquel la consommation énergétique apparaît très faible, classe les villes américaines au rang des plus « *coûteuses* » en énergie, tandis que les villes européennes se classent en position médiane. Le même lien a pu être établi pour les communes d'Ile-de-France en tenant compte aussi des faibles densités, de la pollution atmosphérique et du taux de motorisation des ménages, et en étayant cette observation par une étude chronologique du phénomène entre 1982 et 1990³²⁴.

Les travaux de Kenworthy et de Newman ont eu un retentissement très fort notamment auprès des instances européennes. La première raison est que cet article donne une vision claire et conclut du lien entre densité et consommation énergétique que la planification doit être repensée afin de promouvoir la densité. Les auteurs fournissent une réponse assez simple au problème très complexe du réchauffement climatique, de la consommation de CO2 et de l'éventuel respect de normes internationales en matière de consommation énergétique. La deuxième raison est que cet article et notamment l'illustration reproduite ci-dessous, extraite du livre vert sur l'environnement urbain de 1990, montrent que les villes européennes ont des « *profils de consommation énergétique* » assez semblables. Par comparaison avec la consommation énergétique des villes américaines et

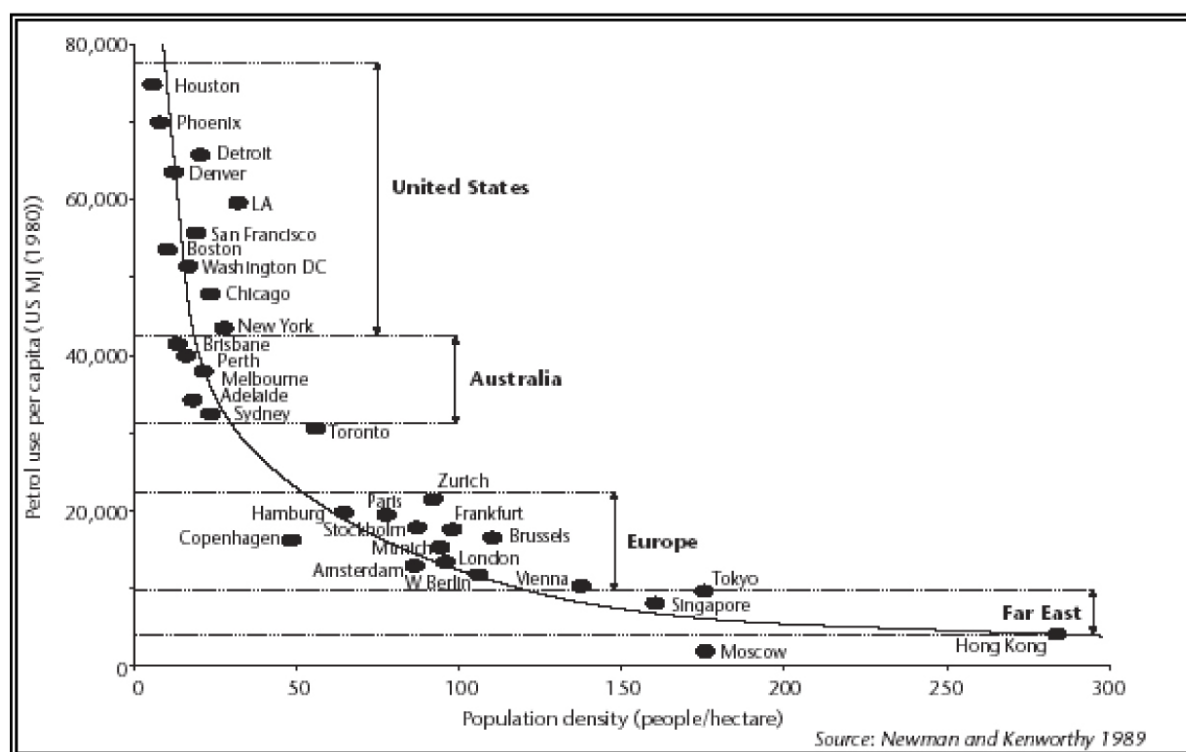
³²² ALBERTI, Marina, « Urban Form and ecosystem dynamics », in WILLIAMS, Katie, BURTON, Elizabeth, JENKS, Mike, *Achieving sustainable Urban Form*, Londres, Spon Press, 2000, pp. 84-96.

³²³ MERLIN, Pierre, TRAISNEL, Jean-Pierre, *Énergie, environnement et urbanisme durable*, Paris, PUF, 1996, 127 p.

³²⁴ FOUCHIER, Vincent, « L'étalement de la motorisation en Ile-de-France », *Etudes foncières*, mars-avril 2002, pp. 10-15.

australienne, une singularité européenne ressort nettement, et permet donc à la commission européenne de justifier sa volonté de s'immiscer dans les questions urbaines, malgré l'hétérogénéité des traditions des différents pays membres de l'Union européenne³²⁵.

Le lien entre consommation énergétique des villes et densités



Extrait : Commission européenne, *Vers une stratégie thématique pour l'environnement urbain*, février 2004, p. 30

Ces articles ont fait l'objet de nombreuses critiques auxquelles les auteurs répondent dans un article de 1995³²⁶. Ils relèvent trois types de critiques :

- « *people always buy more space and more mobility* » : selon cette approche, la hausse du niveau de vie se traduit par une croissance de la mobilité et surtout une recherche de logements spacieux, donc à l'encontre de la densité ;
- « *Just get the price right* » : seule une hausse des prix du carburant peut entraîner une baisse de la mobilité automobile.

³²⁵ C'est par la question de l'environnement que l'Union européenne en est venue à s'intéresser aux villes. Voir LEVY, Jacques, *Urbanité et européanité, mesures, configurations et dynamiques de la ville en Europe*, Paris, VilleEurope, 1995, 178 p.

³²⁶ NEWMAN, Peter, KENWORTHY, Jeffrey, VINTILA, Peter, « Can we overcome automobile dependence ? Physical Planning in an Age of Urban Cynism », *Cities*, vol. 12, n° 1, février 1995, pp. 53-65.

- « *It will be OK anyway* » : les villes, même peu denses et peu durables *a priori*, parviendront par un mécanisme d'auto-régulation à devenir des villes durables.

A la première critique, les auteurs répondent en disant qu'il n'y a pas de liens mécaniques entre hausse du niveau de vie et étalement urbain : il y a également des ressorts culturels et politiques qui expliquent le plus ou moins fort étalement des différentes villes. La comparaison entre les villes australiennes et les villes européennes montrent nettement qu'à produit intérieur brut par tête semblable, on peut avoir des villes « *quatre fois plus denses* » en Europe. L'exemple de Stockholm, ville riche et planifiée de manière rigoureuse, infirme le caractère inéluctable de la croissance étalée des villes riches.

A la deuxième critique, ils répondent qu'une planification ne s'oppose pas à d'autres outils de régulation de la mobilité tels que le prix. Une complémentarité entre les deux approches peut être trouvée.

En réponse à la troisième critique, ils soulignent que les tenants du « *laisser-faire* » s'opposent pour des raisons idéologiques à la planification, mais que la « *main invisible* » du marché n'a pour l'instant pas fait la preuve de son efficacité pour résoudre les problèmes urbains.

Critique théorique du lien entre densité et dépendance automobile

Gabriel Dupuy porte sa critique des théories avancées par Newman et ses collègues sur la notion même de dépendance automobile. En effet, Newman et ses collègues ne définissent pas précisément la dépendance automobile. Ils la mesurent selon le cas par l'équipement automobile, le kilométrage parcouru ou la consommation de carburant. Or le taux de motorisation ne peut définir à lui seul la dépendance automobile qui résulte de l'évolution du système automobile (production de masse de l'automobile, centres de service qui rendent possible le maintien du parc à un bon niveau de performance, codes sociaux pour la régulation du trafic, réseaux routiers, ensemble d'équipements dédiés à l'usage des automobilistes etc.) dans son ensemble.

Gabriel Dupuy définit la dépendance à partir de la différence entre l'accessibilité offerte à l'automobiliste et l'accessibilité offerte au non-automobiliste. La dépendance concerne le non-automobiliste en ce qu'il cherche à atteindre le niveau d'accessibilité supérieur qui s'offre à l'automobiliste. Elle concerne l'automobiliste dans le cas où il est privé de son véhicule (handicap personnel, catastrophe écologique plus ou moins durable), et perd l'accessibilité pour se retrouver au niveau inférieur du non-automobiliste.

Il résulte de cette définition que l'accessibilité est facilitée par la densité et cela quel que soit le moyen de locomotion considéré. L'écart d'accessibilité entre automobilistes et non-automobilistes est aussi amplifié par la densité. Pourquoi ? La mesure de la dépendance automobile comme variable d'état étant calculée entre l'accessibilité de l'automobiliste et l'accessibilité du non-automobiliste, la dépendance augmente avec la densité. Si la densité est double, l'accessibilité pour le non-automobiliste est double, mais l'accessibilité pour l'automobiliste est aussi double, donc la différence, c'est-à-dire la dépendance automobile, est double.

Gabriel Dupuy conclut : « *Le message de Newman aux aménageurs n'a donc aucune évidence. Contrairement à l'intuition, la densité urbaine n'est probablement pas la meilleure arme pour vaincre la dépendance automobile* ». En dehors des facteurs proprement spatiaux, d'autres pistes, selon l'auteur, sont à explorer. En effet, si la dépendance mesure l'écart entre l'accessibilité permise par l'automobile et celle qui est autorisée par les autres moyens de déplacements, cet écart se creuse, au détriment des non-automobilistes, dès lors que l'effectif du « club » des automobilistes grossit. « *La diversification des types de véhicules et des règles de conduites de ces véhicules réduirait la taille du club et limiterait ainsi la dépendance*³²⁷ ».

Etudes empiriques sur le lien entre densité et usage de l'automobile.

Quels sont les résultats d'études empiriques sur le lien entre transport automobile et politique en faveur de la densité ? Une étude réalisée dans trois *boroughs* londoniens permet d'évaluer les effets sur la circulation des politiques « *d'intensification urbaine* » qui ont pu y être menées depuis le milieu des années 1990. Les trois quartiers sont ceux d'Harrow, de Bromley et de Camden³²⁸.

Harrow est un *borough* périphérique du nord-ouest de Londres à la densité assez faible (développement de maisons individuelles), mais, depuis les années 1980, une politique de planification y est menée afin de renforcer les centralités existantes et de densifier l'urbanisation.

Camden est un *borough* du centre de Londres divisé entre les quartiers très fréquentés de Hampstead et de Bloomsbury et des quartiers caractérisés par une forte proportion de logements sociaux, un taux de chômage élevé et de fortes densités. L'autorité planificatrice mène une

³²⁷ DUPUY, Gabriel, « Cities and Automobile Dependence revisité : les contrariétés de la densité », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 1, 2002, p. 153

³²⁸ WILLIAMS, Katie, "Does Intensifying Cities Make them More Sustainable ?", in WILLIAMS, Katie, BURTON, Elizabeth, JENKS, Mike, *Achieving sustainable Urban Form*, Londres, Spon Press, 2000, pp. 30-45.

politique d'intensification concernant à la fois l'emploi et le logement. Le but annoncé est de réduire les besoins de déplacements automobiles.

Bromley, au sud-est de Londres, est, comme Harrow, un *borough* périphérique, mais une politique très différente y a été menée en faveur de la préservation des espaces naturels. Toutefois, comme dans les autres *boroughs*, une politique de densification y est aujourd'hui conduite.

Dans aucun des ces quartiers, on n'a pu repérer une diminution de l'utilisation de l'automobile. L'augmentation du nombre d'emplois dans le *borough* de Canden entraîne plus de circulation, même si la part d'utilisateurs des transports en commun est élevée. « *Pour les relations domicile-travail, Camden est une partie du Grand Londres et du marché régional de l'emploi. Alors que la demande de déplacements peut être réduite par la création d'emplois localement, on ne peut espérer aucun changement pour les emplois très spécialisés. La même chose s'applique pour les déplacements liés aux achats ou aux loisirs : on ne peut réduire le besoin de déplacements que pour les achats courants, comme l'alimentation* » mais non pas pour les achats anomaux. Dans le cas de quartiers de Bromley et de Harrow, l'usage de la voiture n'a pas diminué. Comparant les besoins en déplacements dans différents quartiers de Glasgow aux densités contrastées et inégalement plurifonctionnels, une étude aboutit à la même conclusion : seuls les déplacements pour motifs de loisir et pour achats peuvent être significativement réduits par une politique de compacité à la fois morphologique et fonctionnelle³²⁹.

Conclusion sur le lien entre transport et étalement urbain

S'il ne fait guère de doute que la banalisation de l'automobile a favorisé l'étalement urbain, il est plus risqué de parier sur les effets vertueux d'une politique visant simplement à limiter l'étalement par une densification de la ville existante pour limiter le recours à l'automobile. Toutefois, une action est nécessaire, puisque si la ville diffuse et étalée fonctionne, ce système urbain est fondé sur « *la vitesse et la disponibilité du temps* » : le talon d'Achille de la ville étalée, l'élément sur lequel tout le système repose est la voiture. Or le coût de l'énergie – et la pérennité de la ressource pétrolière – ne sont pas garantis et cela indique la grande vulnérabilité potentielle de ces organismes urbains dans une ère « d'après-pétrole »³³⁰. Cet aménagement doit s'appuyer sur la recherche d'une ville certes plus compacte, mais cette politique pour être nécessaire, n'est certainement pas suffisante.

³²⁹ MASNAVI, Mohammad-Reza, "The New Millenium and the New Urban Paradigm, The Compact City in Practice" in WILLIAMS, Katie, BURTON, Elizabeth, JENKS, Mike, *Achieving sustainable Urban Form*, Londres, Spon Press, 2000, pp. 64-73.

³³⁰ BEAUCIRE, Francis, in *La forme des villes, caractériser l'étalement urbain et réfléchir à de nouvelles modalités d'action*, Lavoisier Industrie, Certu, 2000.

C-5-b Les formes urbaines et l'accès à la nature

La contradiction interne aux projets écologiques

Une contradiction des projets écologiques dans leurs exigences environnementales a été dénoncée par de nombreux auteurs. Breheny a souligné la difficulté de maintenir l'accessibilité aux espaces verts dans la ville dense, qui est une des aspirations des populations urbaines³³¹. C'est une des raisons qui fait que la société accepte difficilement les politiques de densification urbaine. Le modèle de la ville compacte, développé à partir d'arguments en faveur du développement durable, se trouve ainsi en porte-à-faux vis-à-vis de certains discours écologistes, qui, surtout dans les années 1970, dénonçaient l'enfer urbain et souhaitaient développer « *la ville à la campagne* ».

Cette aspiration à une ville de faible densité afin de défendre le cadre de vie et la proximité des espaces verts et naturels n'a d'ailleurs pas disparu. La défense du cadre de vie conduit très souvent les associations environnementalistes à refuser toute densification qui nuirait à la qualité résidentielle de leur quartier. Les motifs purement environnementaux cachent parfois difficilement un refus de « mélange social » que ne manquerait pas d'engendrer un accroissement de la population par densification. Il y a donc un antagonisme interne au projet écologiste, partagé entre un individualisme hédoniste et une défense collective de la cité.

La contradiction interne au projet de ville compacte

Par ailleurs, le problème des espaces verts révèle également toute la difficulté de la réussite d'une politique en faveur de la ville compacte. Comme le montre Vincent Fouchier, d'un point de vue arithmétique, quand on crée un hectare d'espace vert à Paris, cela provoque 42 hectares d'urbanisation nouvelle en milieu rural : « *le raisonnement est un peu pervers mais le gradient de densité [...] nous l'explique : il y a un rapport de 1 à 42 dans les densités quand on est dans le centre et quand on est dans une commune rurale d'Ile-de-France* ». Quand on fait à Paris un hectare d'espace vert, c'est-à-dire d'espace non dédié au logement de la population, on reporte donc en périphérie une consommation accrue d'espace.

Il se trouve qu'actuellement, dans le cœur de l'agglomération parisienne, on fait plus d'espace vert que d'urbanisation, car il y a une attente sociale d'espace vert par la population et, en l'absence de réponse à cette demande, les gens vont chercher en périphérie ce que ne leur donne pas la ville.

³³¹ BREHENY, J. M., *Sustainable development and urban form*, London, Pion, 292 p.

« C'est là le paradoxe de l'espace vert : si on en fait, on provoque de l'urbanisation périphérique, si on n'en fait pas, on en provoque aussi »³³²

C'est pour tenter d'échapper à ce dilemme, qui montre les limites pratiques du modèle de la ville compacte, que de nombreux auteurs ont remis en avant le modèle de la ville polycentrique qui permet d'assurer une proximité des espaces verts jusqu'au cœur de l'agglomération sans nécessairement faire baisser les densités urbaines.

C-5-c Forme urbaine et efficacité économique

Dans la réflexion sur les formes urbaines, la question de l'efficacité économique renvoie aussi bien au problème du coût de l'équipement en réseaux et en services des périphéries faiblement peuplées qu'à celui de l'incidence de la densité plus ou moins forte des populations et des activités sur la production des richesses dans la ville. L'analyse des conséquences économiques de l'étalement urbain est particulièrement complexe et suscite des hypothèses contradictoires. Si à l'échelle des ménages, on reconnaît que l'étalement urbain induit pour ceux qui résident en périphérie des coûts de transports croissants qui peuvent aller pour les ménages les plus modestes jusqu'à léser leur mode de vie³³³, on est loin de pouvoir définir une relation claire entre la forme des villes et leur « *efficacité* » économique à l'échelon macro-économique.

Les coûts publics d'urbanisation et la forme urbaine

Les discours sur les conséquences économiques de l'étalement urbain renvoient pour une grande part à l'impact des formes urbaines, des densités et du type d'habitat sur les budgets publics locaux. On sait combien la répartition des zones bâties est liée à l'architecture des réseaux. L'étalement urbain est associé à des coûts publics d'équipement élevés dans la mesure où il entraîne une extension des réseaux d'eau et d'assainissement, de transport, d'approvisionnement en énergie etc. L'extension de la ville vers ses périphéries peut remettre en cause les économies d'échelles réalisées par de nombreux services collectifs. Le cas des transports publics est remarquable puisque son efficacité et sa rentabilité sont liées à la masse de population desservie par les points d'arrêt.

³³² FOUCHIER, Vincent, « La densité : un outil pertinent pour la ville durable », in VOLLE, Jean-Paul, MORALES, Christophe, *La planification durable du territoire, Economie de la forme urbaine, Actes des séminaires*, 20 novembre 1998 – 2 avril 1999, Montpellier, Editions de l'Espirou, 1999, pp. 50-51.

³³³ ORFEUIL, Jean-Pierre, POLACCHINI, Annarita, « Les dépenses des ménages franciliens pour le logement et pour les déplacements », *RTS*, n° 63, avril-juin 1999, pp. 31-46.

La plupart des travaux ont ainsi convergé pour reconnaître que la densité du bâti était un déterminant fondamental des coûts généraux des collectivités, et que, de tous les modèles de périurbanisation évalués, c'est celui de l'étalement discontinu qui était le plus coûteux en termes de dépenses publiques et environnementales.

La difficulté et les limites des études sur les coûts publics d'urbanisation ont été bien illustrées à partir de l'exemple de Rennes développé par Alain Guengant³³⁴. Le coût de l'aménagement des nouvelles zones constructibles, en dehors des équipements collectifs d'accompagnement, décroît sensiblement lorsque les densités augmentent, mais le coût global de l'urbanisation n'est pas lié de manière univoque aux caractéristiques de densité des communes. Certaines relations vont plutôt à contre-courant des idées admises sur le coût de l'étalement urbain : la production des services publics locaux, d'infrastructure et de superstructure, connaîtrait apparemment des rendements d'échelle décroissants avec l'augmentation de la densité urbaine. L'un des résultats les mieux établis concerne paradoxalement les centres : le départ des ménages de l'agglomération vers les communes périphériques a engendré une forte régression de la fréquentation des équipements communaux dans les zones de départ puisque la ville de Rennes a perdu, entre 1975 et 1992, le quart des élèves scolarisés en primaire.

Formes urbaines et performances économiques

Il ne semble pas qu'il existe *a priori* de forme ni de taille de ville optimale³³⁵. S'il est difficile d'établir un lien clair entre l'efficacité économique des villes et leur taille, il est encore plus difficile de déterminer une relation entre efficacité économique et forme ou densité. Les travaux de Marie-Paule Rousseau sur la productivité économique des villes semblent indiquer que les avantages d'agglomération persistent pour des tailles très élevées et que diverses innovations permettent de lever progressivement les obstacles à la croissance liés aux problèmes de nuisances et de congestion³³⁶.

³³⁴ GUENGANT, Alain, *Les coûts de la croissance périurbaine : l'exemple de l'agglomération rennaise*, La Défense, ADEF, 1992, 155 p.

³³⁵ DAVEZIES, Laurent, « La ville des économistes », in PAQUOT, Thierry, LUSSAULT, Michel, BODY-GENDROT, Sophie, *La ville et l'urbain, l'état des savoirs*, La découverte, 2000, pp. 71-83.

³³⁶ ROUSSEAU, Marie-Paule, « Les parisiens sont surproductifs », *Etudes foncières*, septembre 1995, pp. 13-18

C-5-d Étalement urbain et fragmentation sociale

Le lien entre étalement urbain et ségrégation sociale

Dans la ville produite par l'étalement urbain, le processus de valorisation de l'espace par la rente foncière et par les surfaces disponibles opère en général un tri entre les populations. Le tri le plus manifeste, et sur lequel tous s'accordent, est le tri générationnel : les populations sont redistribuées en fonction de leur classe d'âge et de leur situation familiale. Les périphéries urbaines deviennent le lieu d'accueil des familles déjà constituées, tandis que les villes centres accueillent relativement plus de jeunes sans enfants et de personnes âgées³³⁷. Un modèle concentrique de répartition des populations en fonction de l'âge moyen des personnes et de la taille des ménages a pu être repéré dans toutes les agglomérations françaises de plus de 100 000 habitants.

Mais de façon moins nette, beaucoup estiment que le processus de périurbanisation participe de la fragmentation sociale à l'œuvre dans les grandes métropoles : le départ vers la périphérie, dans le cadre de maisons individuelles, étant le signe d'une volonté de se mettre en marge, de « *faire sécession* » avec le reste de la société urbaine. Le mode de « *production* » du périurbain sur la base de lotissements assez homogènes socialement entretient cette idée. Les formes les plus extrêmes d'« *entre-soi* » sont illustrées par les « *villages fermés* » : le périurbain serait donc sous la menace des quartiers fermés (les *gated communities*³³⁸).

Développant l'idée d'une périurbanisation signe de l'incapacité de la ville contemporaine à faire société, Jacques Donzelot note qu'« *à l'entre-soi contraint des cités, le périurbain oppose, en effet, sa recherche d'un entre-soi protecteur [...] Cette ville du choix est bien une ville mobile, qui émancipe ses habitants des contraintes du quartier de la ville d'antan, qui libère le jeu des opportunités et des affinités du carcan des appartenances socio-spatiales. Mais cette liberté nouvelle se paie d'une double dépendance envers les moyens de transport d'une part, envers les garanties de tranquillité qu'offre le lieu d'habitat d'autre part* »³³⁹. Dans la tendance à la périurbanisation, qu'il relie aux tendances à la relégation des quartiers pauvres et à la

³³⁷ LE JEANNIC, Thérèse, « Trente ans de périurbanisation : extension et dilution des villes », *Économie et statistiques*, n° 307, 1997, pp. 21-41

³³⁸ CHARMES, Eric, *Le périurbain sous la menace des gated communities*, Rapport pour le PUCA, juin 2003, 234 p.

³³⁹ DONZELOT, Jacques., « La ville à trois vitesses : relégation, périurbanisation, gentrification », *Esprit*, n° 3-4, mars-avril 2004, pp. 14-39

gentrification (embourgeoisement) par les classes aisées de certains quartiers centraux³⁴⁰, l'auteur lit les évolutions sociales : jusqu'aux années 1970, la ville industrielle était « *faite essentiellement de deux pôles antagoniques, mais précisément unis par une relation conflictuelle sur le lieu de travail et par la promotion sociale individuelle dont la traduction au plan de l'habitat semait, entre les deux parties, les pavillons de ses bénéficiaires. Le conflit et la promotion fournissaient deux principes de transaction. La ville de la mondialisation change la donne par les deux bouts. Il y a la mondialisation par le bas qui se traduit par la concentration des minorités visibles dans les territoires de la relégation. Et puis la mondialisation par le haut qui correspond à la classe émergente associée à la gentrification. Entre ces deux pôles, aucune commune mesure ne permet l'établissement d'une relation, conflictuelle ou non* ». Entre la ville gentrifiée à laquelle elle n'a pas accès et la ville de la relégation qu'elle craint, la classe moyenne se trouverait contrainte à la périurbanisation.

A travers un travail statistique très fin pour la région Ile-de-France, Martine Berger aboutit à des conclusions assez semblables à celle de Jacques Donzelot³⁴¹. Depuis la fin des années 1960, la construction de pavillons en accession à la propriété a constitué une des formes principales de la croissance de la métropole parisienne. Elle s'est accompagnée d'un marquage social traduisant le désir des ménages de se constituer en communautés de pairs. Cette croissance centrifuge a transformé la composition sociale des communes de l'agglomération d'où sont partis les ménages candidats aux implantations périurbaines. Les grands ensembles d'habitat social ont ainsi été privés de leurs éléments les plus porteurs d'ascension sociale intergénérationnelle. La périurbanisation apparaît ainsi comme le révélateur de la ségrégation sociale.

La densité est-elle constitutive de la ville ?

La critique du phénomène périurbain porte souvent sur le fait qu'il n'a pas les caractéristiques d'une véritable ville. Peut-on créer de l'urbanité ? Pour de nombreux auteurs, l'essence de la ville est la densité qui permet la rencontre et la différenciation sociale. Louis Wirth, dans son célèbre article sur l'urbanisme comme mode de vie, fait de la densité une des composantes essentielles de sa définition sociologique de la ville. : « *Comme pour le nombre, on voit émerger, dans le cas de la concentration dans un espace restreint, certaines conséquences pertinentes pour l'analyse sociologique de la ville*³⁴². ».

³⁴⁰ La littérature anglo-saxonne a été la première à forger ce concept pour décrire et analyser un processus à travers lequel des ménages des classes moyennes et aisées peuplent d'anciens quartiers populaires dévalorisés du centre de Londres, plutôt que d'aller s'installer dans des banlieues résidentielles selon le modèle dominant pour ces classes sociales jusqu'alors.

³⁴¹ BERGER, Martine, *Les périurbains de Paris, de la ville dense à la métropole éclatée ?*, Paris, CNRS, 2004, 317 p.

³⁴² WIRTH, Louis, « L'urbanisme comme mode de vie », 1938 in GRAFMEYER, Yves, JOSEPH, Isaac, *L'école de Chicago : naissance de l'écologie urbaine*, Champs Flammarion, 2004, p. 369.

Pourquoi la densité participe-t-elle à l'urbanité ? Tout d'abord, parce que c'est la densité qui permet la différenciation et la diversification : « *comme Darwin l'a montré pour la flore et pour la faune, comme Durkheim l'a noté dans le cas des sociétés humaines, un accroissement du nombre à espace constant (c'est-à-dire un accroissement de la densité) tend à produire différenciation et spécialisation [...] la densité renforce les effets du nombre pour diversifier les hommes et les activités et pour accroître la complexité de la structure sociale* ³⁴³ ». Darwin a montré que la concurrence entre les organismes est d'autant plus vive qu'ils sont semblables. Il en est tout autrement quand des individus qui coexistent sont d'espèce ou de variété différentes. Comme ces individus ne se nourrissent pas de la même manière et ne mènent pas le même genre de vie, ils ne se gênent pas mutuellement. « *Les hommes subissent la même loi. Dans une même ville, les professions différentes peuvent y coexister sans être obligées de se nuire réciproquement car elles poursuivent des objectifs différents. Le soldat recherche la gloire militaire, le prêtre l'autorité morale, l'homme d'Etat le pouvoir, l'industriel la richesse, le savant la renommée scientifique ; chacun d'eux peut donc atteindre son but sans empêcher les autres d'atteindre le leur* ³⁴⁴ ». Toute condensation de la « *masse sociale* », surtout si elle est accompagnée d'un accroissement du poids de la population, conduit à de la « *division du travail social* » (nous dirions aujourd'hui division sociale du travail), donc de l'hétérogénéité.

La densité crée de la différenciation, mais conduit également à un rapport différent à l'autre. A la suite de Simmel, Louis Wirth montre que dans la vie urbaine nos « *contacts physiques sont étroits* », mais « *nos contacts sociaux sont distants* » En ville, en raison de la diversité des situations sociales, les individus sont exposés à des contrastes éclatants entre la splendeur et la misère, entre la richesse et la pauvreté. Du coup, la ville tend à ressembler à une mosaïque de mondes sociaux différents entre lesquels le passage se fait rapidement. « *La juxtaposition de personnalités et des modes de vie différents tend à produire une vision relativiste et un sens de la tolérance des différences qui peuvent être considérés comme des conditions de la rationalité* ³⁴⁵ ». D'autres conséquences de la densité sont notées par Louis Wirth, mais elles n'ont pas le même impact sur la notion d'urbanité : le sentiment de solitude que peut provoquer le fait de rencontrer de nombreuses personnes sans établir de liens véritables avec elles et la nervosité que peuvent provoquer les frictions et les agacements liés aux milieux surpeuplés.

Selon cette définition de l'urbanité, la densité paraît consubstantielle à l'idée même de ville et serait capable d'engendrer à la fois de la diversité (sociale, mais aussi culturelle et comportementale) et de l'interaction entre les groupes sociaux. Si l'on suit Louis Wirth, on peut dire que certaines villes ont plus d'urbanité que d'autres : les villes industrielles, telles que celles

³⁴³ WIRTH, Louis, *op. cit.*, p. 369

³⁴⁴ DURKHEIM, Emile, *De la division du travail social*, PUF, Quadrige, pp. 249 – 250.

³⁴⁵ WIRTH, Louis, *op. cit.*, pp. 370-371

qui sont nées de la révolution industrielle, marquées par une grande homogénéité sociale qui réduit l'interaction entre individus ou groupes sociaux différents, seraient moins dotées d'urbanité.

Cette idée que la densité favorise l'interaction et le dialogue social se retrouve dans la critique, formulée par de nombreux auteurs, du manque d'urbanité propre aux quartiers périurbains. On pense notamment aux analyses de géographes montrant le lien entre périurbanisation et importance des votes d'extrême-droite³⁴⁶. Dans le sens inverse, il n'est pas indifférent de relever que la politique en faveur de la ville compacte en Afrique du Sud vise à développer l'interaction sociale et participe donc à l'effort de réconciliation d'après-apartheid³⁴⁷. De cette politique extrêmement difficile à mener étant donné le contexte urbain du pays, on attend une évolution des mentalités, et, pour reprendre l'expression de Louis Wirth, le développement d'une vision relativiste et du sens de la tolérance.

Pour autant, de nombreux urbanistes ou sociologues contestent cette idée que la densité serait, à l'heure de la ville automobile, seule capable de favoriser l'interaction sociale. Pour Dubois-Taine et Chalas, « *la fin de la ville ne signifie pas la mort de l'urbain, mais sa renaissance sous une forme plus adaptée à la vie contemporaine et future* ». Loin de composer une « *ville du chaos* », les espaces périurbains seraient le lieu d'une recomposition territoriale et sociologique, où des formes et des organisations nouvelles seraient susceptibles de faire sens dans cette « *ville émergente* ». A partir d'enquêtes sur les usages des nouvelles périphéries urbaines et de l'observation du patrimoine architectural, d'autres auteurs insistent sur l'importance de quelques valeurs partagées (la mobilité, le choix, le transitoire, l'éphémère) et de lieux de rassemblement³⁴⁸.

Pourquoi une telle ambivalence dans la manière de juger le développement périurbain et les conséquences sociales de l'étalement urbain ?

³⁴⁶ Jacques Lévy, "Vote et gradient d'urbanité.", EspacesTemps.net, Mensuelles, 05.06.2003
<http://espacestemps.net/document432.html>

« On peut conclure que le vote extrémiste atteint ses meilleurs scores dans le monde périurbain et ce d'autant plus que l'aire urbaine est petite ou qu'elle est fragmentée (aire marseillaise). On a donc une vérification expérimentale sans équivoque de la force des modèles urbains présents dans les sociétés locales, le modèle de la ville compacte (dit « d'Amsterdam »), fondé sur la densité et la diversité, produisant des configurations sociales beaucoup plus réfractaires à l'extrémisme que le modèle de la ville diffuse (dit « de Johannesburg ») ».

³⁴⁷ MCHUNU, Koyi, « From apartheid city to sustainable city: the compact city as regulative ideal », in ZETTER, Roger, WHITE, Rodney (ed.), *Planning in cities, Sustainability and Growth in the developing World*, ITDG Publishing, 2002, pp. 181-188.

³⁴⁸ AUBERTEL, Patrice, BONNET, Michel, (dir.), *La ville aux limites de la mobilité*, PUF, 2006, 316 p.

Au-delà d'une lecture misérabiliste du périurbain

Philippe Estèbe montre que, dans le jugement sur le manque de sociabilité et d'urbanité des habitants des territoires périurbains, « *il y a une vision surplombante et normative qui refuse de s'exprimer : c'est bien au nom d'une conception implicite de la ville que les périurbains se trouvent condamnés, et non pas à cause des dégâts que provoque leur comportement asocial.*³⁴⁹ ».

Analysant le marché de la maison individuelle, Pierre Bourdieu avait dépeint ainsi le malheur périurbain. « *Les aspirations qui sont au principe des insatisfactions, des désillusions, des souffrances du petit-bourgeois, victime par excellence de la violence symbolique, semblent toujours devoir quelque chose à la complicité de celui qui les subit et aux désirs mystifiés, extorqués, aliénés par lesquels, incarnation moderne de l'Héautontimorouménos, il conspire à son propre malheur*³⁵⁰ ». Les habitants des zones périurbaines n'apparaissent pas comme légitimes : certes on reconnaît leurs difficultés, mais avant tout ceux-ci sont victimes d'eux-mêmes, de leur crédulité (ils ont cédé aux sirènes de l'accession à la propriété), de leur imprévoyance (ils n'ont pas anticipé les effets financiers et matériels de leurs décisions), et de leur acharnement (pourquoi vouloir à tout prix acquérir un pavillon avec jardin ?).

On retrouve dans ce discours – comme dans de très nombreux discours sur l'habitant des lotissements périurbains –, toutes les caractéristiques du « *misérabilisme* » décrit par Grignon et Passeron³⁵¹. Le misérabilisme déplore en effet les comportements d'imitation qui, dans le peuple, caricaturent les innovations observées chez les ménages huppés ; il stigmatise l'imprévoyance et l'impéritie de la classe ouvrière ; il critique l'absence de rationalité dans les propos populaires. La vision du monde périurbain est très souvent empreinte d'un misérabilisme qui fausse la perspective qu'on peut en avoir.

C-6 Dépasser le clivage étalement/compacité

C-6-a Règle ou modèle ?

Comment expliquer que le débat sur la ville compacte soit si complexe et si confus ? Le débat porte tout autant, sinon plus, sur des valeurs et des conceptions implicites de la ville et de la société que sur des analyses scientifiques des vertus de la compacité ou de l'étalement. Par ailleurs, le débat sur la ville compacte est presque exclusivement concentré sur les aspects

³⁴⁹ ESTÈBE, Philippe, « Quel avenir pour les périphéries urbaines », *Esprit*, n° 3-4, mars avril 2004, p. 89.

³⁵⁰ BOURDIEU, Pierre, *Les structures sociales de l'économie*, Paris, Le Seuil, 2000, p. 203

³⁵¹ GRIGNON, Claude, PASSERON, Jean-Claude, *Le savant et le populaire : misérabilisme et populisme en sociologie et en littérature*, Paris, Le Seuil/Gallimard, coll. « Hautes études », 1989, 260 p.

morphologiques et peu sur le fonctionnement de la ville. Tout ceci nous conduit à dire que les promoteurs de la ville compacte pensent plus en termes de « *modèle* » que de « *règles* » pour reprendre la distinction élaborée par Françoise Choay.

Françoise Choay a présenté l'opposition entre « *règles* » et « *modèle* » dans son ouvrage célèbre sur les théories de l'urbanisme et de l'architecture³⁵². Elle montre comment, au cours de la Renaissance, s'élabore une nouvelle discipline autonome et spécifique relative à l'édification de l'espace dont les urbanistes d'aujourd'hui sont les héritiers. Parmi ces premiers textes « *instaurateurs d'espace* », elle distingue les utopies, qui vont donner naissance à la figure du « *modèle* », et les traités d'architecture qui édictent un certain nombre de règles.

L'utopie est une catégorie littéraire créée par Thomas More qui comporte deux traits que l'on va retrouver dans de nombreux écrits d'urbanisme : l'approche critique d'une réalité présente et la modélisation spatiale d'une réalité à venir.

L'autre catégorie littéraire qui va donner naissance à une science spécifique de l'édification de l'espace est le traité d'architecture. Après l'Antiquité, et en particulier Vitruve, dont la doctrine a fortement marqué les théoriciens de la Renaissance, un rapport nouveau à l'espace apparaît. L'acte de naissance de ce rapport nouveau à l'espace est précisément daté par le *De re aedificatoria* que Leon Battista Alberti présente au pape Nicolas V en 1452. Cet ouvrage se donne pour fin la conception, à l'aide d'un ensemble de principes et de règles, du domaine construit dans sa totalité, de la maison à la ville et aux établissements ruraux. Le traité d'Alberti utilise les acquis des mathématiques, de la physique de son temps, bref de toutes les sciences de la Renaissance, mais il ne se laisse cependant réduire ou subordonner à aucun savoir extérieur, ne se base sur aucune science politique, économique, juridique ou technique pour asseoir son autorité.

En créant une méthode rationnelle pour concevoir et réaliser des villes, il parvient à établir avec le monde bâti une relation que l'Antiquité et le Moyen-âge ignorent, et que seule la culture européenne aura la témérité de promouvoir.

Ces deux figures instauratrices sont caractérisées par un choix différent concernant la valeur de l'espace édifié et de son mode d'engendrement. Le traité d'architecture exalte l'édification en tant que conquête de l'espace qui permet aux hommes de se réaliser en construisant le monde. Il fournit à cette fin des règles accueillantes au désir et à la recherche du plaisir. L'utopie voit au contraire, dans la dissémination des édifices, une cause de désordre. La procédure totalitaire du

³⁵² CHOAY, Françoise, *La règle et le modèle, Sur la théorie de l'urbanisme et de l'architecture*, Paris, Le Seuil, 1980, 381 p.

modèle constitue à l'égard des sociétés un instrument indéfiniment reproductible de conversion et de guérison.

La démarche est également différente. Le génie d'Alberti consiste à avoir croisé les axiomes et les principes du niveau de la nécessité avec la demande des interlocuteurs de l'architecte. Il fait ainsi de son traité une matrice à double entrée qui donne à l'édification un fondement rigoureux tout en l'ouvrant à l'imprévisibilité de l'imagination et du désir des hommes. Il ne croit pas en une science normative de l'édification. Ainsi, alors que la règle albertienne, identique à elle-même au fil du temps, engendre des espaces indéfiniment différents, le modèle moréen est condamné à la répétition pour l'éternité. Dans le modèle de Thomas More et dans tous les modèles utopiques, l'empreinte du temps et du travail sur la réalité est presque insignifiante. Le temps et le travail effleurent, plus qu'ils n'entament, la surface des choses établies.

Chez les promoteurs de la ville compacte, on trouve de nombreux traits utopiques concernant la valeur de l'espace édifié. L'idée que la dissémination des édifices est une cause de désordre est bien sûr présente. L'espace bâti ne vaut dans le modèle de la ville compacte, que contrôlé et plus encore contrôlant : c'est la forme de la ville qui va permettre une mutation des comportements, des mobilités et des usages de la ville dans un sens que l'on pense plus durable. Enfin le modèle de ville compacte se veut un instrument indéfiniment reproductible de conversion et de guérison, puisque ses promoteurs proposent une telle thérapie urbaine dans tous les continents.

L'approche par « *modèle* » semble donc dominer parmi les promoteurs de la ville compacte. Pourquoi cette approche par modèle paraît-elle mener à une impasse ? Les études disponibles montrent qu'il n'y a pas une morphologie urbaine économe et une autre dispendieuse, le bien d'un côté et le mal de l'autre, mais comme le dit Marc Wiel « *il y a un couple des conditions de la mobilité et des conditions de l'aménagement qui produit simultanément un agencement urbain et des pratiques de mobilités, globalement économes ou dispendieuses en énergie et c'est pour l'instant un vrai champ de recherche.* »³⁵³ Par ailleurs, derrière chaque modèle, et même s'il peut se baser sur des études scientifiques, il y a toujours une conception politique ou anthropologique de la société qui le fonde et refuse de s'exprimer : « *Les systèmes de valeurs sur lesquels l'urbanisme repose en dernier ressort ont été masqués par l'illusion naïve et persistante d'une assise scientifique* »³⁵⁴. Est-ce à dire qu'il faille rejeter l'ensemble des motivations qui sous-tendent le modèle de ville compacte ? Non, parce qu'on peut partager de nombreuses orientations pratiques qui sont propres à ce modèle et qui semblent

³⁵³ WIEL, Marc, « Pourquoi planifier ? », Communication à la rencontre nationale des SCOT de Grenoble des 29 et 30 mars 2006.

³⁵⁴ CHOAY, Françoise, *L'urbanisme : utopies et réalités*, une anthologie, Paris, Le Seuil, coll. Essais, 1979, p. 78

localement pertinentes pour un urbanisme moins gaspilleur d'espace et d'énergie. Mais, il ne s'agit pas de croire en la solution miraculeuse de la forme, valable en tous lieux et en tous temps.

C-6-b Entre ville dense et monde périurbain : la banlieue

S'il n'y a pas une ville parfaite, mais une conjonction plus ou moins heureuse des conditions de mobilité et des conditions d'aménagement, quels peuvent être les contours de ces agencements urbains plus efficaces ?

Souvent les débats en faveur ou non de la ville dense tournent autour d'une opposition entre la ville centre à la forte densité et la ville périurbaine diffuse. Pourtant entre les quartiers « *gentrifiés* » des centres des grandes métropoles et la ville périurbaine diffuse, des espaces intermédiaires existent, intermédiaires par leur positionnement géographique entre le périurbain et le centre et intermédiaires par leur densité, plus élevée que dans les périphéries éloignées mais moins forte que dans les centres. « *La banlieue est le lieu où cette conception prend tout son sens. Le développement de formes urbaines attractives et de densités intermédiaires ne peut en effet se faire ni dans les centres-villes – où les possibilités de développement sont limitées – ni dans le périurbain diffus*³⁵⁵ ». Dans les banlieues, de nombreux espaces sont en friche ou encore sous-utilisés. De plus la desserte par les transports collectifs peut y satisfaire de nombreux types de déplacements.

Lewis Mumford, le chantre d'une ville dense où l'espace public permet une riche vie sociale, reconnaissait l'importance de décongestionner la ville ancienne. « *Deux mouvements complémentaires s'avèrent maintenant nécessaires et possibles. L'un consiste à resserrer la structure lâche et dispersée de la banlieue : le dortoir doit être transformé en communauté équilibrée, tendant vers la cité-jardin par sa variété et son autonomie partielle, avec une population plus variée, une industrie et un commerce locaux assez importants pour la faire vivre. L'autre mouvement consiste à diminuer corrélativement la congestion de la métropole*³⁵⁶ ». S'il n'est plus question aujourd'hui de faire diminuer la densité des centres existants, l'intuition de Mumford paraît intéressante : il convient de développer l'urbanité de la banlieue, afin de la doter en « *avantages sociaux* ». Le paradoxe de l'espace vert souligné par Vincent Fouchier en Ile-de-France pourrait non pas conduire à faire un espace vert dans Paris, donc 42 hectares d'urbanisation lâche en zone peu dense, mais d'échanger un hectare à Paris, contre une légère densification d'une dizaine d'hectares en banlieue. La ville centre gagnerait un attrait sans lequel les habitants

³⁵⁵ KAUFMANN, Vincent, JEMELIN, Christophe, « Articulation transports et urbanisme : quelles marges de manœuvre ? », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 176, juin 2003, p. 339.

³⁵⁶ MUMFORD, Lewis, in CHOAY, Françoise, *L'urbanisme : utopies et réalités*, une anthologie, Paris, Le Seuil, coll. Essais, 1979, pp. 358-366.

partiraient, la banlieue serait plus à même d'offrir une vie sociale riche et la desserte par transports en commun pourrait s'y développer.

Cette attention portée à la banlieue s'appuie sur des modes d'urbanisation connus dans d'autres pays. En Allemagne, 60 % des ménages vivent dans des maisons individuelles (contre un peu plus de 40 % en France). Mais peu vivent en maison isolée, l'application de la législation ayant contrarié le désir des ménages de vivre dans des logements plus isolés et plus proches de la nature. Des normes de construction ne permettent pas d'aménager des zones résidentielles à faible densité de population. La densité des villes allemandes n'est cependant pas plus élevée que celle des autres villes européennes puisque la densité varie assez peu d'un quartier à l'autre. Les banlieues sont en général accessibles par le train, qui assure avec efficacité les relations radiales. L'exemple de l'Allemagne montre qu'il est possible de se servir de l'urbanisme pour limiter l'extension des villes et ce, même dans un pays où l'automobile a une forte valeur sociale et où le taux d'équipements des ménages est un des plus élevés d'Europe. C'est dans ces espaces intermédiaires que se joue en grande partie la pertinence de la réponse publique aux principes du développement durable.

C-6-c Vitesse et densité

La question de la vitesse a été avancée par de nombreux chercheurs ou praticiens dans le cadre du débat sur la ville durable. En effet, selon les travaux d'Y. Zahavi menés dans les années 1970, les temps de transport seraient à peu près les mêmes dans l'ensemble des grandes métropoles, autour d'une heure³⁵⁷. A partir de ce constat d'une stabilité des temps de transport, on peut faire l'hypothèse d'une réallocation des gains de temps obtenus par l'amélioration des réseaux de transport en un surcroît de mobilité spatiale. La croissance économique, en permettant le progrès technique et une amélioration des vitesses, relâche alors les contraintes opposées par l'espace à la mobilité. La vitesse agit alors comme un levier sur les distances parcourues et favorise l'étalement urbain³⁵⁸. Dans ces conditions, un des leviers utilisés par l'urbaniste peut être de préconiser une diminution des vitesses automobiles afin de lutter contre l'étalement urbain. La réduction des vitesses devrait permettre de diminuer la zone d'accessibilité des individus, et de ce fait, de les inciter à fixer leur localisation résidentielle à proximité des lieux d'activités et de loisir. Avec une telle orientation, c'est une re-densification des villes et des centres qui est attendue.

³⁵⁷ CROZET, Yves, JOLY, Irigaël., *La « loi de Zahavi » : quelle pertinence pour comprendre la construction et la dilatation des espaces-temps de la ville ?*, PUCA, Recherche, 2006, 89 p.

³⁵⁸ BEAUCIRE, Francis, BERGER, Martine, « Mobilité résidentielle et navettes. Les arbitrages des ménages d'Ile-de-France », in LEVY, Jean-Pierre., DUREAU, Françoise. (dir.), *L'accès à la ville*, L'Harmattan, Coll. Habitat et sociétés, pp. 141-166.

Toutefois, une politique indifférenciée de réduction des vitesses urbaines pourrait avoir des effets pervers puisque nombreux sont les utilisateurs de la voirie urbaine qui sont en transit et que les besoins de mobilité ne peuvent être contrariés sans que cela entraîne rapidement de graves conséquences sociales et économiques. Au terme de cette revue de littérature sur la ville compacte, il nous semble donc que c'est plus par la recherche d'un compromis acceptable et circonstancié entre vitesse et densité que l'on peut préparer la ville aux enjeux de l'après-pétrole, que par une confiance dans les effets d'une seule approche morphologique de la ville.

2^{EME} PARTIE – LE JEU ET LES JOUEURS

Alors que toutes les précédentes tentatives de réorganisation territoriale s'étaient soldées par des échecs ou, tout au moins, par des résultats en demi-teinte, le premier constat à dresser est tout d'abord celui de la grande réceptivité des territoires aux incitations proposées par les « *trois lois* ». En quelques années, le paysage institutionnel local a été complètement transformé. Une véritable révolution territoriale a eu lieu.

Le législateur, au moment des trois lois, a des objectifs extrêmement nombreux : développement durable, mixité sociale, lutte contre l'étalement urbain, rationalisation des budgets communaux, amélioration des relations entre l'Etat et les collectivités locales. Par ailleurs, certains objectifs sont implicites comme la volonté d'amoindrir le rôle du département ou l'idée, caressée par certains réformateurs, de relégation de la commune aux oubliettes de l'histoire administrative. Entre ces multiples objectifs, souvent assez flous et parfois tacites, les collectivités locales ont toute latitude pour choisir celui ou ceux qui leur paraissent le plus à même de répondre à leurs attentes. Si on prend pour unique exemple les intentions du législateur quant aux périmètres des établissements publics de coopération intercommunale, on ne peut qu'être frappé par le fait que deux objectifs, pas toujours congruents, sont présentés simultanément : rationaliser la carte des coopérations intercommunales existantes et adapter les nouveaux établissements publics de coopération à l'échelle des enjeux urbains. Les communes peuvent préférer l'un ou l'autre de ces objectifs, selon leurs intérêts du moment, ou encore poursuivre une voie médiane entre ces deux objectifs. Bref, par la multiplicité des buts poursuivis, le législateur permet aux collectivités locales d'acclimater ceux qui correspondent le mieux à leurs attentes et de laisser de côté ceux qui leur sembleraient moins utiles.

De plus, nous avons vu que les collectivités locales avaient de nombreuses occasions de se montrer intéressées par les réorganisations territoriales puisque, au-delà des objectifs généraux, l'ensemble des trois lois fournissait à la fois des problèmes, des solutions, des occasions de s'impliquer et de faire des choix, bref chacun des quatre éléments qui expliquent toute décision

administrative³⁵⁹. La création de nouvelles instances de décision (les groupements de communes), la mise à l'agenda politique et médiatique de problèmes (par exemple l'étalement urbain), l'apparition de nouvelles solutions (comme la planification à l'échelle des aires urbaines par les SCOT) et les nombreuses occasions de choix qu'occasionne la naissance administrative de nouvelles institutions (communautés de communes, syndicats mixtes...) ont favorisé cette réorganisation territoriale.

Grâce à cet ensemble d'incitations, on peut parler de véritable révolution territoriale (*A - Une révolution territoriale*). Toutefois, si ce constat est assez simple à dresser, ce sont ses modalités et ses conséquences qui sont plus difficile à démêler. Pour les bien comprendre, il nous semble que c'est une analyse à l'échelle locale qui est la mieux appropriée. Le parti pris a été d'opérer une comparaison entre trois agglomérations de taille comparable : les agglomérations de Caen, Dijon et Montpellier. Les trois villes sont des préfectures de région dotées de nombreuses administrations et ont ainsi un profil socio-économique assez semblable. Il s'agit donc de nourrir le propos par une approche locale et précise, sans tomber dans les pièges de la monographie (*B - Trois villes moyennes*).

Dans ces aires urbaines, nous verrons que l'intercommunalité issue de la loi Chevènement peut s'appuyer sur une histoire parfois ancienne de l'intercommunalité. Si les modes de construction des intercommunalités sont toujours singuliers, on retrouve de nombreuses caractéristiques similaires entre les trois agglomérations : un accroissement très sensible du poids politique et administratif des communautés d'agglomération, un fonctionnement sur un mode consensuel et une emprise territoriale sur le seul cœur de l'aire urbaine. La mise en place des intercommunalités vient renforcer la coupure entre ville agglomérée, regroupée au sein d'une communauté d'agglomération et ville diffuse, partagée entre de multiples communautés de communes (*C - Les coopérations intercommunales à Caen, Dijon et Montpellier*).

Seul le SCOT est à une échelle proche de celle de l'aire urbaine, et encore, seulement le plus souvent. Dans nos trois exemples, seuls les SCOT de Dijon et de Caen le sont, puisque celui de Montpellier a pour périmètre celui de la seule communauté d'agglomération. Mais l'analyse de leur mise en œuvre nous conduira à interroger un certain nombre de présupposés sur lesquels sont conçus les SCOT, notamment celui de périmètre pertinent (*D - La planification territoriale en pratique*).

³⁵⁹ OFFNER, Jean-Marc, « Les territoires de l'action publique locale, fausses pertinences et jeux d'écarts », *Revue française de sciences politiques*, vol. 56, n° 1, février 2006, pp. 27-47

A – UNE REVOLUTION TERRITORIALE

Les systèmes d'incitation et de privation imaginés pour inciter les communes à coopérer ont parfaitement rempli leur rôle : la carte administrative a été complètement modifiée. L'intercommunalité s'est banalisée ; les EPCI couvrent aujourd'hui presque l'intégralité du territoire national (*A-1 Le succès de l'intercommunalité*). Alors que les schémas directeurs étaient peu nombreux au cours des années 1980 et après une timide reprise au cours des années 1990, beaucoup faisaient la « *chronique d'une mort annoncée* ». De manière inattendue par son ampleur quantitative, la loi SRU a réussi son pari de relancer les démarches de planification : on n'a jamais connu autant de démarches de planification supra-communale en France (*A-2 - Un renouveau de la planification d'une ampleur inattendue*). Les démarches de projet lancées par la loi Voynet ont également rencontré un très large écho auprès des collectivités locales (*A-3 Partout des projets*). Une analyse de la structuration des aires urbaines montre leur fragmentation intercommunale. Seul le SCOT semble être, dans la plupart des cas, à l'échelle de l'aire urbaine : en tout cas, c'est bien souvent la seule institution qui réunit l'ensemble des acteurs de l'aire urbaine (*A-4 : le SCOT face à la fragmentation intercommunale des aires urbaines*). Ceci en fait un acteur important, mais a-t-il la puissance nécessaire à l'exercice de sa mission ?

A-1 Le succès de l'intercommunalité

Alors que l'intercommunalité avait connu un succès relativement limité après la loi ATR de 1992, la loi Chevènement de 1999 a eu un impact considérable sur le territoire. En cinq années, c'est presque tout le territoire national qui s'est couvert d'EPCI.

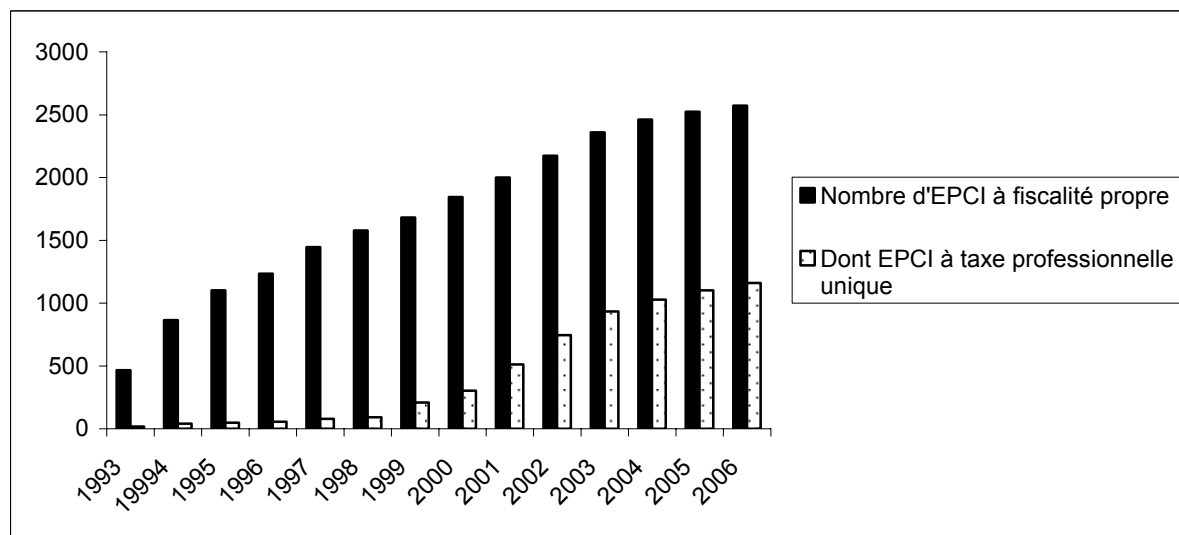
A-1-a De plus en plus de regroupements intercommunaux

La Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL) du ministère de l'Intérieur donne des indications annuelles très fiables sur la construction des intercommunalités.

Si l'on suit l'évolution du nombre d'EPCI à fiscalité propre entre 1993 et 2006, on remarque leur progression constante. Ils passent de 466 en 1993 à 2573 en 2006. Comme le montre le graphique ci-dessous, la progression du nombre d'EPCI à fiscalité propre suit une courbe régulière, ce qui pourrait relativiser l'impact de la loi Chevènement de 1999. Toutefois, si on regarde l'évolution du nombre d'EPCI à taxe professionnelle unique, on remarque le décollage de ce type de

structure après 1999. On en compte 18 en 1993 et 209 en 1999. Après 1999, le rythme de création de ce type de groupements intercommunaux s'accélère : on en compte 303 en 2000 ; 745 en 2002 ; 1028 en 2004 et 1161 en 2006.

Evolution du nombre d'EPCI à fiscalité propre entre 1993 et 2006

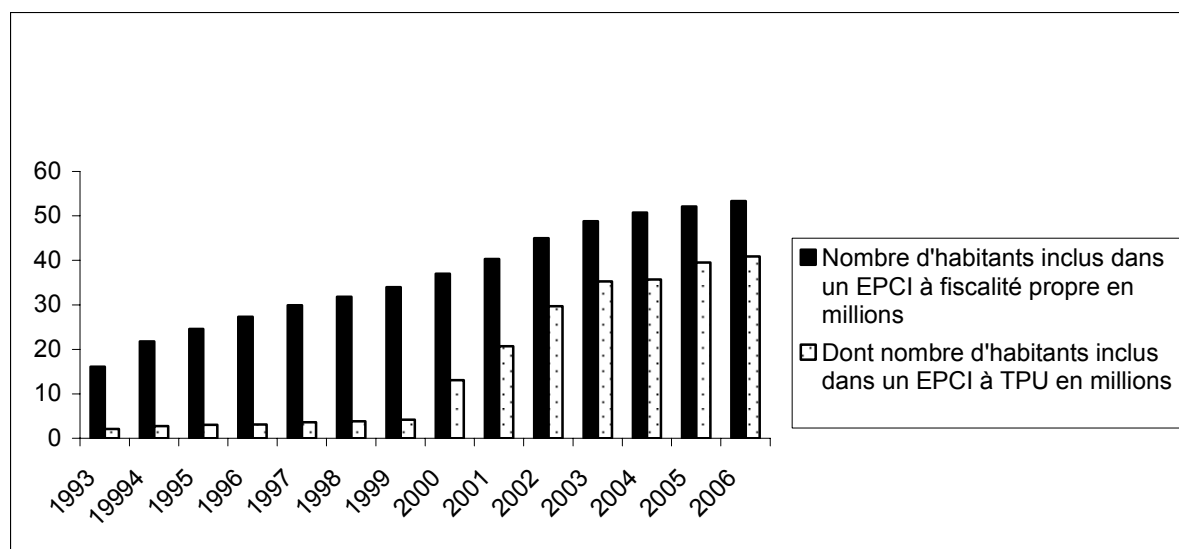


Source : DGCL

Au 1^{er} janvier 2006, les 2 573 groupements de communes à fiscalité propre comptent 32 913 communes et 53,3 millions d'habitants. Près de 90 % des communes françaises et 85,5 % de la population sont désormais membres d'un EPCI à fiscalité propre.

La généralisation de la taxe professionnelle unique est manifeste. Au 1^{er} janvier 2006, les EPCI à TPU regroupent 40,9 millions d'habitants, soit les trois quarts de la population totale contre 29,7 millions au 1^{er} janvier 2002 et seulement 4,2 millions au 1^{er} janvier 1999.

Evolution du nombre d'habitants des EPCI à fiscalité propre entre 1993 et 2006



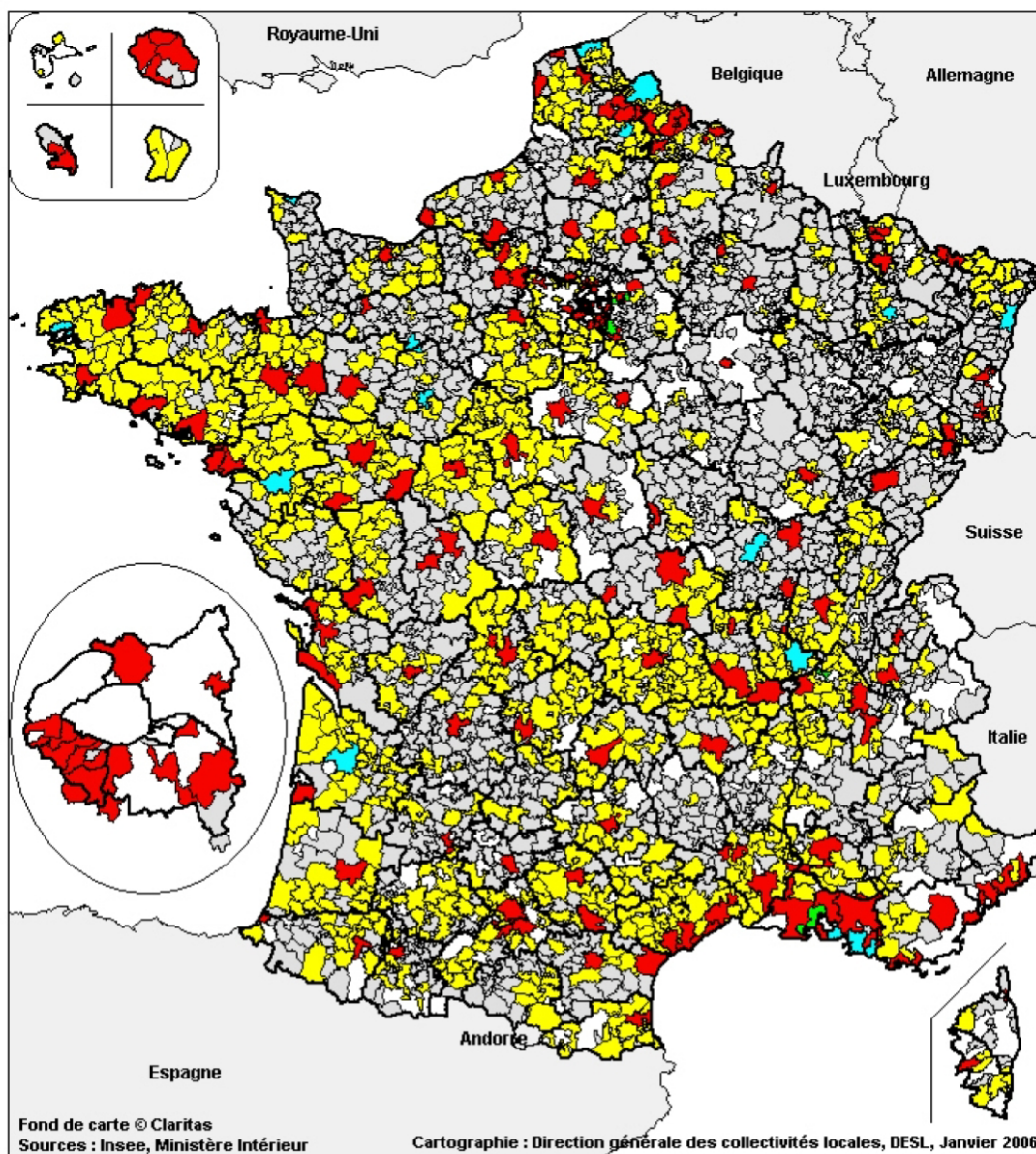
Source : DGCL

Le nombre moyen d'habitants par EPCI est de 20 715 habitants au 1^{er} janvier 2006. Le nombre moyen d'habitants des EPCI à taxe professionnelle unique est plus élevé (35 228 habitants au 1^{er} janvier 2006), puisque cette forme de partage de la ressource fiscale est obligatoire pour les communautés d'agglomération et les communautés urbaines (cf. première partie).

Le nombre moyen de communes d'un EPCI est de 12,7. Le nombre moyen de communes pour les EPCI à taxe professionnelle unique est très proche : 13,03.

A-1-b La répartition géographique des EPCI

L'intercommunalité au 1^{er} janvier 2006



- Communauté de communes à fiscalité additionnelle
- Communauté de communes à TPU (Taxe Professionnelle Unique)
- Communauté urbaine
- Communauté d'agglomération
- Syndicat d'agglomération nouvelle

Source : DGCL

Presque tout le territoire français est concerné par la montée en charge de l'intercommunalité. Deux types de territoires très contrastés semblent encore rétifs à l'intercommunalité : les espaces très peu peuplés et l'Ile-de-France.

Des espaces ruraux, très peu peuplés et souvent montagneux, paraissent à l'écart du processus : la Corse intérieure, les Alpes, les Pyrénées, une partie du Massif Central. Dans ces territoires, on peut supposer que l'intérêt de se regrouper n'a pas été perçu par les très petites communes.

L'Ile-de-France apparaît également un terrain peu propice à l'intercommunalité, même si elle en comprend une des formes les plus anciennes à travers les syndicats d'agglomération nouvelle. L'Ile-de-France s'est montrée la plus tardive pour la mise en place de l'intercommunalité. Au 1^{er} janvier 2005, le taux de couverture de la population par une intercommunalité à fiscalité propre s'établit à 43,7 % (54 % hors Paris). Plusieurs raisons sont souvent invoquées pour expliquer ce retard. Tout d'abord, il y a le poids de Paris, commune et département de 2,1 millions d'habitants dont la coopération avec les communes voisines a toujours été délicate pour des raisons administratives et historiques. Il y a également le poids démographique moyen des communes en Ile-de-France, plus élevé que dans les autres régions, qui peut expliquer le moindre attrait de regroupements de services. Enfin, de grands syndicats intercommunaux et interdépartementaux sont en charge de services très importants : le Syndicat des Transports d'Ile-de-France (STIF) pour les transports, le Syndicat Intercommunal de Traitement des Ordures Ménagères de l'agglomération parisienne (SYCTOM) pour les déchets, le Syndicat Interdépartemental pour l'Assainissement de l'Agglomération Parisienne (SIAAP) pour l'assainissement, le Syndicat des Eaux d'Ile-de-France (SEDIF) pour l'eau, le Syndicat Intercommunal de la Périphérie de Paris pour l'Électricité et les Réseaux de Communication (SIPPEREC) pour l'électricité et le haut débit, le Syndicat Intercommunal Funéraire de la Région Parisienne (SIFUREP) pour les funérailles. Le développement de l'intercommunalité y est quand même notable depuis 1999. Ces nouvelles intercommunalités ne remettent pas en cause les grands syndicats de services d'échelle régionale, les EPCI se substituant aux communes pour déléguer ces compétences.

Pour répondre aux spécificités de l'Ile-de-France, le ministère de l'Intérieur a adressé trois circulaires au préfet de région (29 mars 2001, 30 avril 2001 et 28 novembre 2002) dans lesquelles il préconisait notamment la formule de la communauté d'agglomération pour les territoires dont les enjeux sont soulignés par le schéma directeur (villes nouvelles, centres d'envergure européens, secteurs de développement économique et urbain). Mais comme le souligne la Cour des Comptes

« le préfet de région n'a pas lancé d'étude régionale approfondie » sur la structuration intercommunale et « l'Etat n'a du reste pas obtenu que soient structurés en priorité les territoires à fort enjeu d'aménagement et on peut même observer que des intercommunalités défensives se sont même constituées en limite de ces territoires »³⁶⁰

La carte de l'intercommunalité à l'échelle nationale permet également de distinguer entre les intercommunalités à fiscalité additionnelle (en gris) et les intercommunalités à fiscalité propre (en couleur vive). Le jaune notamment montre l'attrait de la coopération intercommunale à taxe professionnelle unique dans le monde rural ou dans les petites villes qui n'y sont pas contraintes comme le sont les communautés d'agglomération. La carte fait ressortir certaines régions : on distingue en particulier la Bretagne, qui a été pionnière pour toutes les formes de coopération intercommunale³⁶¹. D'autres régions paraissent également très marquées, par exemple le nord du Massif Central ou le nord de la Lorraine.

En rouge apparaissent les communautés d'agglomération et en bleu les communautés urbaines : ce sont les grandes villes françaises qui se détachent. Les grandes régions urbaines sont marquées par de nombreuses communautés d'agglomération dont certaines sont contiguës, notamment le long du littoral méditerranéen ou dans le Nord-Pas-de-Calais. En Bretagne, certaines communautés d'agglomération ont une très grande superficie : ce sont de grands territoires qui se sont structurés autour de villes peu importantes pour atteindre le seuil des 50 000 habitants nécessaires pour constituer une communauté d'agglomération ... et avoir les moyens financiers correspondants. C'est le cas, par exemple, de la communauté d'agglomération de Vitré qui regroupe 37 communes et 58 000 habitants autour d'une ville-centre d'à peine plus de 15 000 habitants

³⁶⁰ Cour des comptes, *L'intercommunalité en France*, rapport de novembre 2005, p. 63.

³⁶¹ Pour le cas de la Bretagne, on peut noter l'ancienneté de la coopération intercommunale. Après la loi ATR, c'est en Bretagne qu'est créée la première communautés de communes, celle de Val d'Oust et Lanvaux en 1992. Le premier district à adopter la taxe professionnelle unique fut celui de Rennes. En 2006, on note une couverture quasi complète de la région par les groupements intercommunaux à taxe professionnelle unique. Sur les particularités bretonnes et leurs causes économiques, politiques et sociales, voir EVEN, Alain, JOURDEN, Guy, *La coopération territoriale : un outil de développement pour la Bretagne*, février 2005, rapport du Conseil économique et social régional, 376 p.

A-2 Un renouveau de la planification d'une ampleur inattendue

Le nombre de SCOT en cours d'élaboration au 1^{er} janvier 2006 est supérieur à 170. Il n'y avait jamais eu autant de documents de planification intercommunale réalisés en même temps. De plus, la superficie du territoire concernée par cette nouvelle procédure de planification est beaucoup plus importante que celle à laquelle s'appliquaient les anciens schémas directeurs.

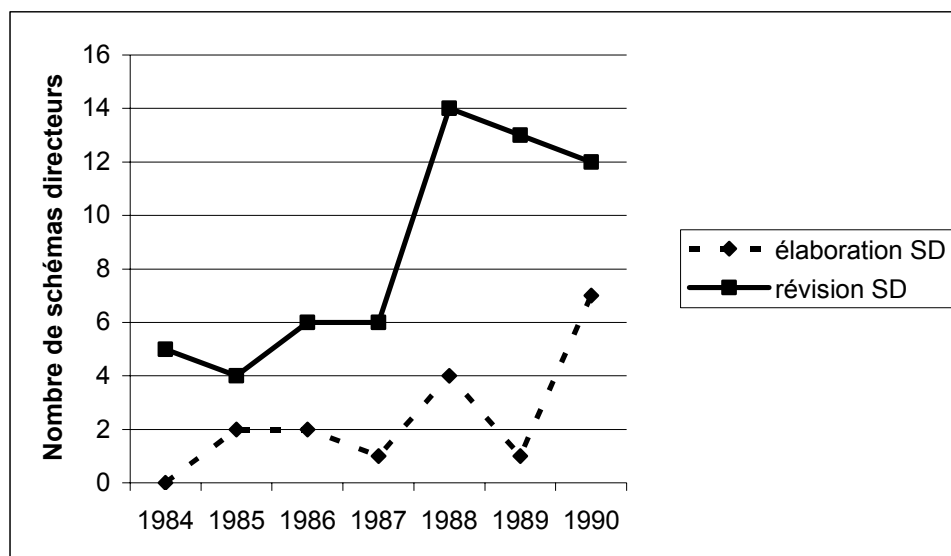
A-2-a Les schémas directeurs au cours de la première décentralisation

On peut distinguer deux phases puisqu'au recul très net de la décennie 1980 a succédé un premier renouveau au cours des années 1990

Le déclin de la planification stratégique : les années 1980

Dans les années qui suivent les lois de décentralisation de 1982-1983, la planification intercommunale est particulièrement affaiblie. Comme le montre le graphique ci-dessous, entre 1984 et 1987, seules six prescriptions d'élaboration de schémas directeurs sont prononcées. De même seulement vingt-et-un des cent soixante quinze SDAU approuvés avant 1983 sont mis en révision. On peut donc parler de l'abandon de toute velléité planificatrice dans les années 1980, du moins entre 1984 et 1988. A partir de 1988, on remarque notamment une nette augmentation des révisions, mais de nombreuses révisions sont simplement « *techniques* » et visent à l'assouplissement de règles devenues obsolètes.

Elaboration et révision de schémas directeurs dans les années 1980



Source : DGUHC

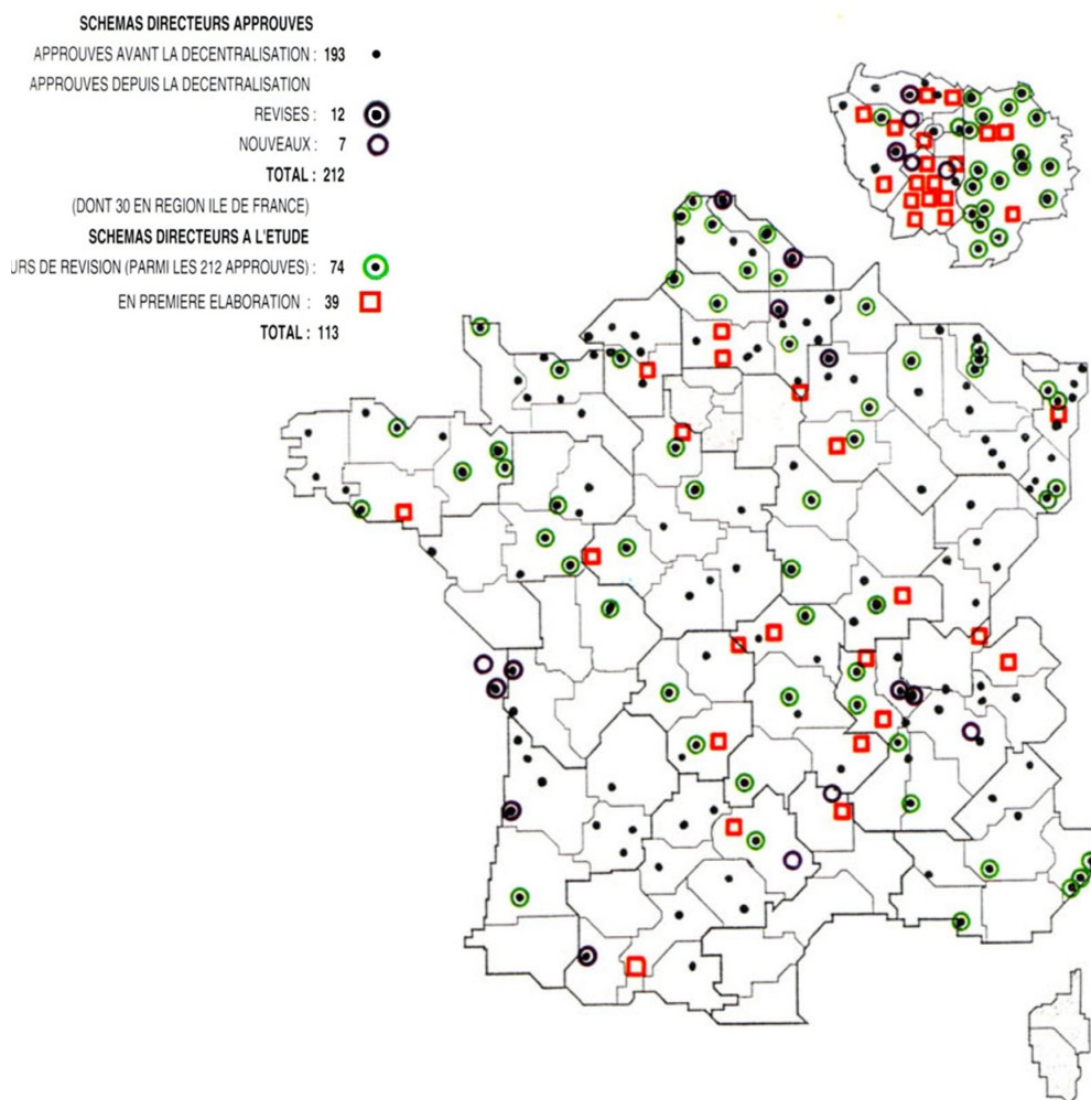
Un premier renouveau dans les années 1990

A partir de 1990, l'activité planificatrice semble renaître. En effet, en 1993, soixante-quatorze SDAU sont en révision et trente-neuf élaborations sont en cours. Pour Jean Frébault et Jean-Claude Lemosquet, trois logiques viennent favoriser cette relance de la planification urbaine au début des années 1990³⁶² :

- L'impact d'une grande infrastructure ou d'un grand équipement qui imposent de réfléchir à l'aménagement de l'agglomération ;
- La présence d'un projet d'agglomération que l'on souhaite voir stabiliser et pérenniser dans le temps à travers un schéma directeur ;
- Les aires multipolaires ou les territoires spécifiques comme les villes transfrontalières qui visent à se structurer à travers l'exercice du schéma directeur.

³⁶² FREBAULT, Jean, LEMOSQUET, Jean-Claude (dir.), *Le renouveau de la planification territoriale et urbaine*, MELT-DAU, Paris, La Défense, 1993, 56 p.

Les schémas directeurs en 1992



Source : FREBAULT, Jean, LEMOSQUET, Jean-Claude (dir.), *Le renouveau de la planification territoriale et urbaine*, opus cité

La carte ci-dessus permet de localiser ces nouveaux schémas directeurs. Les fortes concentrations de schémas directeurs se trouvent principalement en Ile de France, dans le Nord, dans l'Est et dans la vallée du Rhône. Certaines régions sont très mal pourvues en schémas directeurs, tels la côte atlantique, la côte méditerranéenne et le centre-ouest. Ainsi, la relance de la procédure des schémas directeurs est patente, mais différenciée territorialement. En effet, les zones urbaines et industrielles traditionnelles sont celles qui font le plus appel à la procédure du schéma directeur. Au contraire, les zones en cours d'urbanisation, ou dans lesquelles l'urbanisation s'accélère, n'utilisent pas forcément cet outil de planification. Selon Patrick Hocreitere³⁶³, en 1990, un schéma directeur est en cours d'élaboration ou de révision dans les deux tiers des agglomérations

³⁶³ HOCREITERE, Patrick, « Les périmètres des schémas de cohérence territoriale » in *Droit des villes*, n° 53, pp. 25-82.

de plus de 250 000 habitants, dans la moitié des agglomérations dont la population est comprise entre 100 000 et 250 000 habitants, dans un tiers des agglomérations ayant entre 50 000 et 100 000 habitants et dans un quart des agglomération de moins de 50 000 habitants. Ainsi, la relance de schémas directeurs au début des années 1990 n'est pas générale. Ce sont principalement les grandes agglomérations des régions traditionnellement urbaines et industrielles qui réutilisent cet outil.

Etat d'avancement des schémas directeurs dans les années 1990

	1991	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Nombre de SD approuvés	192	195	197	204	208	213	216	219

Source : Patrick Hocreitere, *opus* cité.

Seuls 44 nouveaux schémas directeurs ont été approuvés entre 1983 et 1999. On assiste donc à un plus grand nombre de révisions que d'élaborations nouvelles. Or, en 1983, l'ensemble des SDAU prévus n'avait pas été élaboré, les agglomérations non dotées de schéma directeur ne cherchent donc pas spécialement à en élaborer un dans les années 1990. Enfin, les schémas directeurs révisés le sont souvent parce qu'ils deviennent obsolètes. Ils sont révisés parce qu'ils constituent un obstacle au développement de certains territoires ou qu'ils entrent en contradiction avec des projets d'infrastructures ou de zones d'activités. Ainsi, en 1999, le bilan du renouveau de la planification urbaine avant la loi SRU est plutôt en demi-teinte : sur les 219 schémas directeurs existants à cette date, 73 sont en révision. Par ailleurs, 34 sont en cours d'élaboration. Parmi les 73 révisions de schémas directeurs, un tiers concerne des révisions de schémas directeurs élaborés dans les années 1970.

A-2-b La relance de la planification depuis 2000

Les tableaux ci-après retracent l'évolution du nombre de SCOT et des SD depuis 2003.

Nombre d'élaborations et de révisions de SCOT

	Situation au 01/07/03	Situation au 01/01/05	Procédures nouvelles	Abrogations ou renoncations
Nombre de schémas directeurs approuvés	126	113		-7
Nombre de schémas directeurs en révision	32	41		
Nombre de SCOT en élaboration	132	177	+ 49	-1
Nombre de communes concernées	11 738	13 551		
Population correspondante	31 235 764	36 601 325		

Source : DGUHC

A la date du 1^{er} janvier 2005, 49 nouvelles procédures d'élaboration de SCOT ont été engagées par rapport au 1^{er} juillet 2003 (périmètres arrêtés) dont douze procédures visant à réviser d'anciens schémas directeurs. Enfin, 7 schémas directeurs ont été abrogés et 1 SCOT en cours d'élaboration a fait l'objet d'une renonciation de la part de la collectivité.

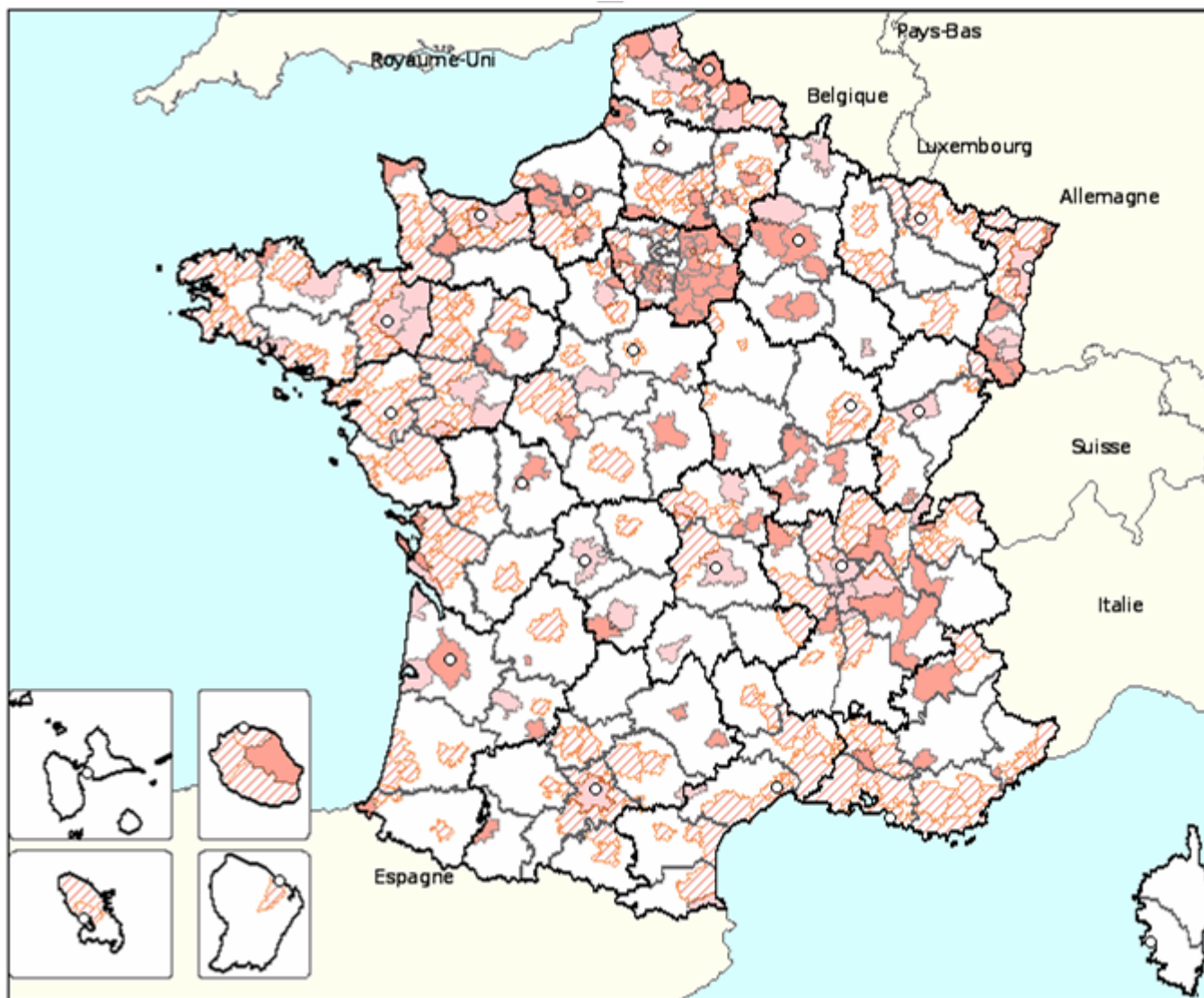
Rythme de lancement des procédures de SCOT

	De janvier 2002 à juillet 2003	De juillet 2003 à janvier 2005
Nouveaux périmètres arrêtés	118	49
Procédures réellement engagées	28	50
Révisions prescrites	13	12

Source : DGUHC

Sur les 118 nouveaux périmètres arrêtés entre le 1^{er} janvier 2002 et le 1^{er} juillet 2003, 28 seulement ont fait l'objet d'une réelle procédure d'engagement (délibération fixant les objectifs et les modalités de concertation). Mais la plupart des études ont commencé après juillet 2003 : 50 procédures ont été engagées entre juillet 2003 et janvier 2005, dont 35 sur des SCOT dont le périmètre a été arrêté entre janvier 2002 et juillet 2003. S'y ajoutent 49 nouveaux périmètres arrêtés depuis juillet 2003 et 12 nouvelles prescriptions de révision d'anciens schémas directeurs.

La géographie des SCOT au 1^{er} janvier 2006



- SCOT approuvé
- SCOT en révision
- SCOT en élaboration

Source : territoires.gouv.fr

La carte ci-dessus présente la géographie des documents de planification intercommunaux. La carte présente les SCOT approuvés – qui sont en fait des schémas directeurs approuvés ayant valeur de SCOT sauf dans 4 cas où il s’agit réellement de SCOT – et surtout les procédures de révision et d’élaboration.

Le nombre de révisions (en rose) apparaît important en province et concerne la plupart des grandes agglomérations. Quelques agglomérations restent à l’écart par exemple Bordeaux, Rouen

ou Lille, mais il s'agit d'agglomérations qui ont des schémas directeurs approuvés au cours des années 1990 ou au cours de l'année 2000.

Pour les élaborations, on note une nouvelle géographie par rapport à la carte des schémas directeurs de 1999 : ce sont toutes les zones littorales, notamment le littoral méditerranéen, qui se dotent de tels documents. La carte des schémas directeurs de 1999 présente plutôt les enjeux urbains des années 1970 (puisque très peu de territoires non couverts par un SDAU en 1970 se sont dotés d'un SD au cours des années 1980 et 1990) celle des SCOT présente mieux la France urbaine des années 2000.

A-2-c Les caractéristiques des SCOT

Le nombre moyen de communes par SCOT, hors Ile-de-France, est important : 46. Seul le SCOT Sud Meurthe-et-Moselle compte plus de 200 communes, avec près de 500 communes.

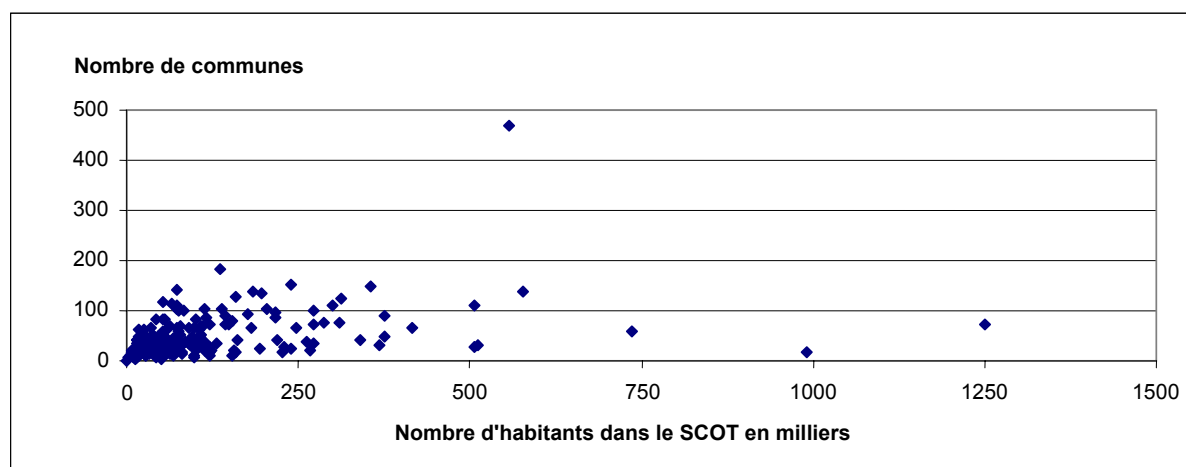
La composition communale des SCOT

Nombre moyen de communes par SCOT	46,0
Nombre moyen de communes par SCOT de plus de 200 000 habitants	81,4
Nombre moyen de communes par SCOT de 100 000 à 200 000 habitants	59,9
Nombre moyen de communes par SCOT de moins de 100 000 habitants	34,3

Source : territoires.gouv.fr, chiffre 1^{er} janvier 2005 et RGP INSEE.

Traitement X. Desjardins

Nombre de communes par SCOT



Source : territoires.gouv.fr, chiffre 1^{er} janvier 2005 et RGP INSEE.

Le nombre moyen d'EPCI par SCOT, hors Ile-de-France, est de 3,5. Le nombre important d'EPCI, souvent jeunes, dans les SCOT, notamment les plus peuplés, est une des difficultés majeures de leur élaboration.

La composition intercommunale des SCOT

Nombre moyen d'EPCI par SCOT	3,5
Nombre moyen d'EPCI par SCOT de plus de 200 000 habitants	6,2
Nombre moyen d'EPCI par SCOT de 100 000 à 200 000 habitants	5,2
Nombre moyen d'EPCI par SCOT de moins de 100 000 habitants	2,4

La population retenue est la population sans doubles comptes

Source : territoires.gouv.fr, chiffre 1^{er} janvier 2005 et RGP INSEE.

Traitement X. Desjardins.

Le tableau ci-dessous présente le pourcentage de la population des SCOT qui appartient à l'EPCI le plus peuplé. En moyenne, l'EPCI le plus peuplé d'un SCOT comprend 71,35 % de la population totale du SCOT. Un EPCI est donc souvent moteur et prédominant dans les SCOT, il s'agit de l'EPCI comprenant la ville la plus importante.

Le poids des intercommunalités centrales dans les SCOT

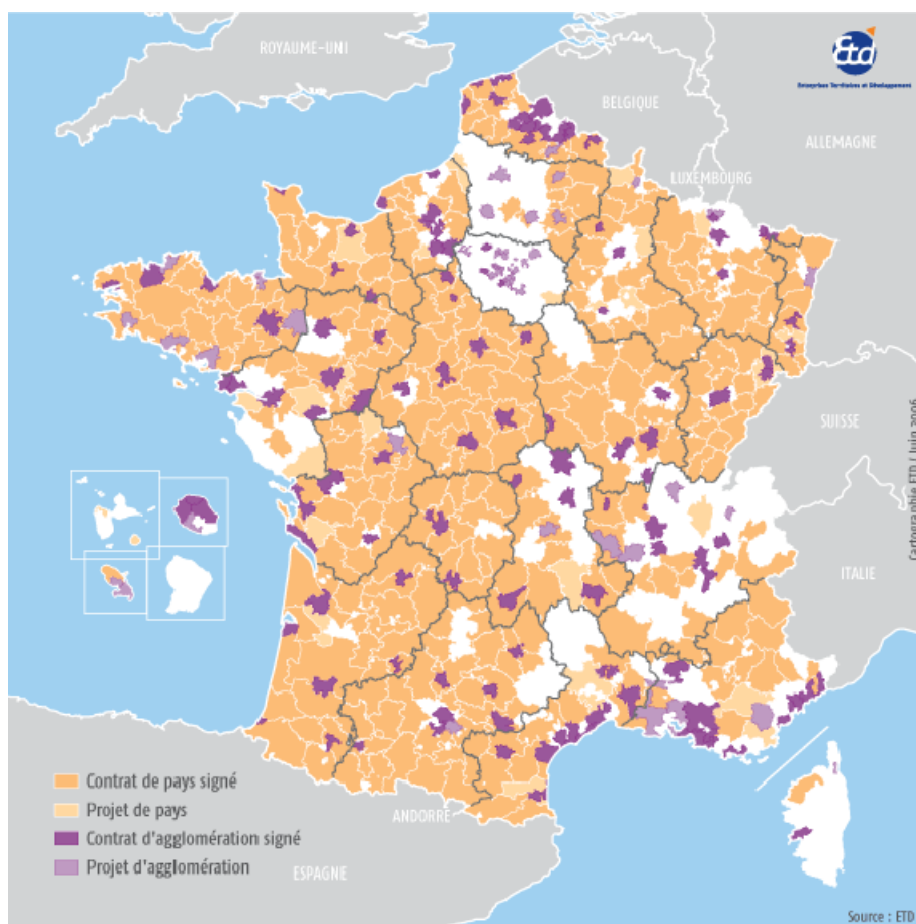
Population de l'EPCI le plus peuplé en % de la population totale du SCOT	71,35%
Population de l'EPCI le plus peuplé en % de la population totale des SCOT de plus de 200 000 habitants	70,43%
Population de l'EPCI le plus peuplé en % de la population totale des SCOT comprenant entre 100 000 et 200 000 habitants	59,28%
Population de l'EPCI le plus peuplé en % de la population totale des SCOT de moins de 100 000 habitants	74,78%

Source : territoires.gouv.fr (chiffres au 1^{er} janvier 2005), INSEE (RGP 1999, données sur la population : populations sans double compte), Traitement X. Desjardins.

A-3 Partout des projets

La démarche de pays et d'agglomération lancée par la loi Voynet a rencontré un très vif succès. Selon Entreprises Territoires et Développement, au 1^{er} janvier 2005, 358 pays et 121 agglomérations ont d'ores et déjà signé un tel contrat ou sont en voie de le faire. L'essentiel du territoire national est désormais couvert par ce dispositif, ce qui correspond à plus de 75% de la population française.

Contrats de pays et contrats d'agglomération signés au 1^{er} juin 2006



Source : ETD

A-4 Les aires urbaines : fragmentation ou cohésion ?

La loi Chevènement est loin d'avoir abouti à la cohérence entre territoires fonctionnels et territoires institutionnels. Les structures intercommunales sont notamment loin d'avoir permis de créer un gouvernement urbain unifié à l'échelle de l'aire urbaine.

La France compte 138 aires urbaines de plus de 50 000 habitants. C'est un des objectifs majeurs des lois Voynet, Chevènement et SRU de mieux structurer ces aires urbaines.

Les aires urbaines de plus de 50 000 habitants par strate démographique

Plus de 2 millions d'habitants	1
Entre 1 et 2 millions d'habitants	3
Entre 500 000 et 1 million d'habitants	10
Entre 300 000 et 500 000 habitants	12
Entre 200 000 et 300 000 habitants	16
Entre 100 000 et 200 000 habitants	36
Entre 50 et 100 000 habitants	60
Nombre total d'aires urbaines de plus de 50 000 habitants	138

Source : INSEE, RGP 1999

A-4-a La fragmentation intercommunale des aires urbaines

La loi Chevènement prévoit des intercommunalités dont la taille permette une solidarité fiscale. Aussi, les intercommunalités sont-elles souvent nombreuses par aire urbaine, le nombre d'intercommunalités étant lié à la taille de l'aire urbaine.

Nombre moyen d'EPCI à fiscalité propre par strate d'aire urbaine de province de plus de 50 000 habitants

Entre 1 et 2 millions d'habitants	17,7
Entre 500 000 et 1 million d'habitants	15,2
Entre 300 00 et 500 000 habitants	14,0
Entre 200 000 et 300 000 habitants	11,3
Entre 100 000 et 200 000 habitants	7,3
Entre 50 et 100 000 habitants	5,1

Source : territoires.gouv.fr, chiffre 1^{er} janvier 2005, Traitement X. Desjardins.

Néanmoins, on peut souligner que l'EPCI le plus important des aires urbaines comprend une proportion d'environ 70 % de la population des aires urbaines quelle que soit la taille de l'aire urbaine.

Pourcentage de la population habitant l'EPCI le plus important par strate d'aire urbaine de province de plus de 50 000 habitants

Entre 1 et 2 millions d'habitants	73,14%
Entre 500 000 et 1 million d'habitants	65,93%
Entre 300 00 et 500 000 habitants	68,27%
Entre 200 000 et 300 000 habitants	66,73%
Entre 100 000 et 200 000 habitants	71,49%
Entre 50 et 100 000 habitants	76,72%
Ensemble des aires urbaines de plus de 50 000 habitants	70,01%

Source : territoires.gouv.fr, chiffre 1^{er} janvier 2005, Traitement X. Desjardins.

A-4-b Le SCOT : seule institution à l'échelle des aires urbaines

Les SCOT ont un taux de couverture des aires urbaines plus important que les intercommunalités. Dans les aires urbaines où existe un SCOT d'agglomération centrale, celui-ci regroupe en moyenne 55 % de la population dans le cas des aires urbaines comprenant entre 50 et 100 000 habitants, et jusqu'à 90 % pour les aires urbaines comprenant entre 300 000 et 500 000 habitants. L'objectif de réaliser des outils d'aménagement adaptés aux nouveaux espaces de vie semble atteint.

Pourcentage de la population de l'aire urbaine dans le SCOT de l'agglomération principale de l'aire urbaine (hors Ile-de-France)

Entre 1 et 2 millions d'habitants	79,45 %
Entre 500 000 et 1 million d'habitants	80,05 %
Entre 300 00 et 500 000 habitants	90,63 %
Entre 200 000 et 300 000 habitants	84,89 %
Entre 100 000 et 200 000 habitants	80,63 %
Entre 50 et 100 000 habitants	54,56 %

Source : territoires.gouv.fr, chiffre 1^{er} janvier 2005, Traitement X. Desjardins.

Certaines aires urbaines comprennent cependant différents SCOT. Aussi, des SCOT « *défensifs* » se mettent-ils en place autour des SCOT d'agglomération centrale, notamment dans les grandes aires urbaines comme celles de Lyon (9 SCOT !) ou de Toulouse.

Néanmoins, en règle générale, le SCOT paraît avoir une échelle assez proche de celle souhaitée par le législateur. Toutefois, cet outil est-il assez puissant pour porter les germes d'un futur gouvernement unifié des aires urbaines ? Alors que les intercommunalités marquent plutôt une fragmentation des aires urbaines, le SCOT pourra-t-il assurer une cohérence d'ensemble ?

B – TROIS VILLES MOYENNES

Pour analyser la mise en œuvre des trois lois sur le territoire et évaluer leurs effets dans l'aménagement du territoire, il nous semble intéressant d'isoler un certain nombre de cas qui permettent d'analyser précisément les processus.

Nous avons retenu trois exemples : Caen, Dijon et Montpellier, parce que ce sont trois villes moyennes, trois capitales régionales au profil socio-économique assez comparable, dans lesquelles les démarches de planification n'ont pas fait l'objet d'une étude systématique. Les agglomérations plus importantes ont plus souvent fait l'objet d'études approfondies, il nous semble donc intéressant d'analyser d'autres cas (B-1 *Du Choix des terrains d'étude*). Nous présenterons ces trois agglomérations, en les analysant à partir des deux dynamiques urbaines qui font l'objet de toutes les attentions scientifiques : la métropolisation et la périurbanisation. Nous verrons que ces agglomérations participent bien du processus de métropolisation, mais sur un mode mineur (B-2 *Une métropolisation en mode mineur*). Nous nous arrêterons plus longuement sur les processus de périurbanisation qui affectent ces trois aires urbaines, puisque, nous l'avons vu, l'objectif de lutte contre l'étalement urbain et de promotion de la ville compacte, est au cœur même des objectifs des SCOT. Pour bien caractériser les processus de métropolisation, nous analyserons les dynamiques propres à l'implantation des différentes catégories d'immobilier que sont le logement, les commerces, l'industrie et les commerces (B.3 - *Les dynamiques de périurbanisation*). En effet, une attention plus grande a souvent été apportée au marché du logement, parce que le développement pavillonnaire périurbain est ancien et massif³⁶⁴. Or, il nous semble qu'observer simultanément les logiques d'implantation de toutes les activités urbaines permet de faire ressortir certains éléments de la mécanique des villes (B.4 - *Quelques logiques qui guident l'urbanisation*).

B-1 Du choix des terrains d'étude

L'examen de trois grandes capitales régionales, Caen, Dijon et Montpellier, permettra d'étudier la mise en place des SCOT. De plus grandes aires urbaines telles que celles de Lyon, de Toulouse ou de Bordeaux, objets d'études nombreuses, ont déjà une histoire longue de la planification et la mise en œuvre de la loi SRU peut dès lors y apparaître plus comme la maturité de la planification que comme une réelle renaissance.

³⁶⁴ JAILLET, Marie-Christine, *Les pavillonneurs. La production de la maison individuelle dans la région toulousaine*, Editions du CNRS, 1982, 314 p.

Dans les trois terrains d'étude choisis les enjeux urbains sont comparables. Toutefois, la planification s'y est établie de façon différente et les réponses institutionnelles aux réorganisations administratives récentes y sont contrastées.

B-1-a Les recherches sur la planification dans les grandes villes françaises.

Les plus grandes villes françaises ont une histoire de la planification singulière puisque l'importance des enjeux et aussi la présence d'agences d'urbanisme et de centres universitaires importants ont toujours maintenu des pôles de compétence et de réflexion sur les questions urbaines. Dans les années 1990, c'est principalement dans les plus grandes agglomérations qu'un renouveau de la planification s'est opéré³⁶⁵.

Plans et projets dans les grandes villes

Si les chercheurs étudient la planification dans les grandes villes françaises, c'est également parce que la documentation disponible est très importante. Dans les plus grandes agglomérations, on compte une foule de documents au statut divers (chartes, contrats, plans, projets), certains dotés d'effets juridiques, d'autres non, qui constituent une matière première vivante et prolifique pour les analystes des politiques publiques. Aussi, dans ces grandes agglomérations, le SCOT apparaît-il comme une nouvelle procédure ... au sein de très nombreuses procédures.

Le cas de Lyon est tout à fait éclairant à cet égard³⁶⁶. Lyon a inauguré au cours des années 1980 une relance de planification stratégique qui a été saluée par le ministère de l'Équipement. Lyon a ensuite été toujours le « *bon élève* » de la planification. Les élus lyonnais ont accueilli favorablement la directive territoriale d'aménagement que la Direction Régionale de l'Équipement pilotait. Ensuite, un véritable foisonnement de documents de planification a vu le jour : les plans d'occupation des sols sont souvent révisés (1990 et 2000 puis plan local d'urbanisme en 2005). Le programme local de l'habitat (2002), le plan de déplacements urbains (1997, en cours de révision), le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (1998) constituent autant de documents de programmation et/ou de planification sectorielles juridiquement importants. La communauté urbaine se dote aussi de plans qui n'ont pas de bases juridiques, mais qui servent à encadrer les actions : le schéma d'urbanisme commercial (1994, révisé en 2004), le plan bleu pour l'aménagement des rives des fleuves (1994), la charte de l'écologie (1992 et 1997), la charte des

³⁶⁵ Voir notamment MOTTE, Alain, *Schéma directeur et projet d'agglomération : l'expérimentation des nouvelles politiques urbaines spatialisées*, (1981-1993), Paris, Editions Juris-service, 1995, 272 p. Cet ouvrage analyse les expériences de Lyon, Marseille, Grenoble, Reims, Toulouse, Tours, Lille et Rennes.

³⁶⁶ BOINO, Paul, « Les chemins sinueux d'une gouvernance métropolitaine » in JAILLET, Marie-Christine (dir.), *La construction politique des agglomérations*, PUCA, 2007.

implantations industrielles et le schéma universitaire (1994), le plan Lumière (1996), le schéma hospitalier (1997), le plan d'action pour une métropole technopolitaine (2000), le schéma de développement économique (2000). Il faut ajouter les trois contrats de ville. Par ailleurs, conjointement avec les services de l'Etat, la communauté urbaine relance la Région urbaine de Lyon, structure qui associe au département du Rhône, les territoires des départements voisins de l'Isère, de la Loire et de l'Ain ... Dans ce contexte, la réalisation du schéma de cohérence territoriale ne présente ni les mêmes enjeux en termes de construction d'une culture locale du projet urbain, ni la même urgence puisque de nombreux documents prospectifs ou normatifs donnent une lisibilité stratégique à l'action locale³⁶⁷.

De plus, le SCOT couvre un territoire dont la superficie est déjà concernée à 95% par le PLU intercommunal de la communauté urbaine de Lyon. Laurent Sauzay, chargé de mission au Syndicat d'Etude et de Programmation de l'Agglomération Lyonnaise (SEPAL), maître d'ouvrage du SCOT note qu'il y a déjà « *une kyrielle de documents de planification. Le dernier en date, c'est un plan local d'urbanisme sur 55 communes. Quelle est la valeur ajoutée d'un SCOT qui porte sur 72 communes ? Surtout que le SCOT va arriver après le PLU. Qu'est-ce qu'on peut dire en plus ou autrement ?* »³⁶⁸. Olivier Roussel, depuis l'agence d'urbanisme, maître d'œuvre du SCOT, synthétise ainsi l'enjeu du SCOT : « *A Lyon, on a 86 schémas sectoriels, 28 exercices majeurs de planification, donc le SCOT, c'est un schéma de plus, le 87^{ème} ...* »³⁶⁹. La démarche Inter-SCOT, associant les 10 SCOT de l'aire urbaine de Lyon, apparaît ainsi comme un moyen de contourner l'obstacle d'un SCOT trop étriqué ou redondant par rapport aux documents existants et de poser des problèmes neufs.

Il paraissait donc intéressant de choisir des agglomérations moins importantes dans laquelle la mise en œuvre de la loi SRU apparaît utile pour la naissance d'une culture de l'urbanisme de projet.

B-1-b Trois capitales régionales

L'intérêt pour les métropoles moyennes s'est récemment manifesté de la part de la DIACT. Dans un rapport, Gérard-François Dumont note que pour les vingt unités urbaines françaises comprenant entre 200 et 500 000 habitants, « *le choix des capitales régionales semble pertinent, car certaines unités urbaines de plus de 200 000 habitants n'ont pas une base administrative et économique suffisante, comme, en particulier, les diverses unités urbaines industrielles (Saint-Etienne, Béthune, Le Havre, Mulhouse et Brest). Par contre, Nancy et Tours, voire Avignon et Angers, pourraient être prises en compte, mais l'absence de*

³⁶⁷ Voir le développement sur Lyon dans NOVARINA, Gilles, (dir.), *Plan et projet, L'urbanisme en France et en Italie*, Anthropos, Paris, 2003, 233 p.

³⁶⁸ Entretien, le 20 janvier 2005

³⁶⁹ Entretien, le 14 décembre 2004

*fonctions régionales constitue une différence majeure*³⁷⁰». Excluant également Rouen en raison de son positionnement économico-industriel particulier par rapport à Paris, il retient sept métropoles moyennes régionales : Caen, Dijon, Clermont-Ferrand, Orléans, Rennes, Montpellier et Metz. Parmi celles-ci, nous avons retenu Caen, Dijon et Montpellier. Si ces villes présentent un poids démographique et économique comparable, elles se distinguent :

- par la rapidité avec laquelle elles se saisissent de l'outil SCOT ;
- par l'histoire locale de la planification et de la coopération intercommunale.

Les trois terrains d'études retenus ont pris en compte de manière très différente les nouveaux documents de planification supracommunaux :

- à Montpellier, un SCOT a été réalisé dans des délais très brefs, puisque le document a été approuvé en février 2006, avec une équipe d'architectes et d'urbanistes très renommés ;
- à Dijon, la mise en œuvre du SCOT est beaucoup plus lente. En 2006, l'équipe retenue pour l'établissement du diagnostic réalise son travail de manière concertée avec l'ensemble des maires du périmètre du SCOT. L'approbation du SCOT n'est pas prévue avant 2009 ;
- à Caen, le début de l'étude du SCOT n'est toujours pas lancée en 2006 : si un périmètre a été arrêté en juillet 2004, au cours de l'année 2006, se met en place une agence d'urbanisme dont une des missions principales sera de réaliser le document.

Pour l'histoire de la planification, les cas sont également contrastés : Caen a déjà connu deux schémas directeurs, un premier réalisé par l'Etat et approuvé en 1976, un second réalisé dans le cadre de la décentralisation et approuvé en 1992. Les deux autres agglomérations n'ont jamais connu de documents supracommunaux juridiquement opposables, même si des études, parfois importantes, avaient certes été menées. Seul le cas de Caen est concerné par la problématique de la révision d'un schéma directeur.

³⁷⁰ DUMONT, Gérard-François, CHALARD, Laurent (coll.), *L'attractivité des métropoles moyennes en France*, novembre 2006, rapport pour la DIACT, 72 p.

Les trois agglomérations réalisent donc leur SCOT avec une ardeur et un empressement très variables. Il peut sembler surprenant d'avoir choisi des terrains dans lesquels l'objet même de l'étude, le SCOT, est encore à l'état d'ébauche, voire encore inexistant. Cependant, plusieurs raisons ont motivé ce choix :

- une raison pratique tout d'abord, puisque, très peu d'agglomérations ayant approuvé leur SCOT (fin 2005, seules les agglomérations d'Evreux et de Chambéry l'avaient fait), il eût été très difficile de choisir des agglomérations de taille comparable parmi ces cas ;
- une raison intellectuelle ensuite, puisque l'étude de la planification ne se limite pas à l'analyse de « *produits finis* ». En effet, si la planification est autant, voire davantage, un processus, qu'un document d'urbanisme, il paraît important d'étudier les jeux d'acteurs, même ceux qui semblent ne déboucher que lentement ou ne pas aboutir. Par ailleurs, une étude sur le « *renouveau de la planification* » aurait conduit à une approche très biaisée, si elle n'avait choisi comme terrains d'études que les cas « *exemplaires* » de réussite (si l'on considère la réussite sous le seul angle de la production de documents d'urbanisme).

Aussi, à travers ces trois études de cas, est-ce un « *ordinaire de la planification urbaine* » que l'on cherche à analyser. L'hypothèse de ce travail est que l'étude des processus « *lents* » comme des processus « *rapides* » permet de mieux comprendre le jeu d'acteurs et la pratique, tant pour les techniciens que pour les politiques, de la planification.

B-2 Une métropolisation en mode mineur

Les villes de Caen, Dijon et Montpellier sont comprises dans trois aires urbaines qui comptent entre 320 000 et 460 000 habitants lors du recensement de 1999. Avant d'analyser les processus institutionnels en cours dans ces villes, il faut présenter les principaux enjeux urbains à travers les processus de métropolisation et d'étalement urbain qui les affectent.

Les termes utilisés par l'INSEE

La définition de la limite entre l'urbain et ce qui ne l'est pas a beaucoup évolué dans le temps. Parce que les limites communales ne correspondaient plus du tout à la limite entre la ville et la campagne, en 1954, l'INSEE a proposé la notion d'unité urbaine, qui, tout en maintenant le critère du bâti continu, s'affranchit des limites communales. Si l'agglomération morphologique s'étend sur plusieurs communes, alors celles-ci sont regroupées pour former une unité urbaine multicommunale au sein de laquelle une commune centre, la plus peuplée, est distinguée des

autres, alors qualifiées de banlieue. Si l'agglomération est comprise dans le périmètre d'une seule commune, l'institut statistique parle alors de « *ville isolée* ». Le critère de continuité du bâti est défini par l'absence de rupture supérieure à 200 mètres entre deux constructions, une fois exclus les rivières, les jardins et autres zones inconstructibles. Le seuil minimal de 2 000 habitants est maintenu. La définition de la ville est donc évolutive, puisqu'à chaque recensement, photographies aériennes et déplacements sur le terrain sont nécessaires pour délimiter l'unité urbaine. Ce zonage en unité urbaine est maintenu par l'INSEE jusqu'au recensement de 1999.

Mais, dès 1962, l'INSEE a proposé un nouveau zonage des réalités urbaines qui s'affranchit de la notion de continuité du bâti : celui de zone de peuplement industriel et urbain (ZPIU). La prise de conscience de l'existence de communes n'appartenant pas à une agglomération, mais dont les habitants n'avaient majoritairement pas un mode de vie rural, a conduit à vouloir caractériser ces espaces intermédiaires. Parmi les critères pour identifier ces communes, il y avait la faible part des ménages travaillant dans l'agriculture, la présence d'un établissement industriel important, la part d'actifs qui ne travaillent pas dans leur commune de résidence.

Au cours des années 1990, l'INSEE a essayé de mieux cerner le périurbain, c'est-à-dire l'urbain qui n'est pas compris dans l'agglomération. La notion proposée est celle d'aire urbaine. Une aire urbaine est composée d'un pôle urbain, soit une unité urbaine comptant au minimum 5 000 emplois à laquelle est jointe une couronne constituée de communes périurbaines dans lesquelles plus de 40 % des actifs travaillent dans l'aire urbaine.

L'unité urbaine et l'aire urbaine de Caen en 1999

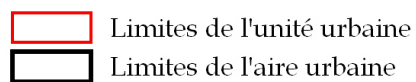
PAGES IMPAIRES

PAGES PAIRES

L'unité urbaine et l'aire urbaine de Dijon en 1999

PAGES IMPAIRES

PAGES PAIRES

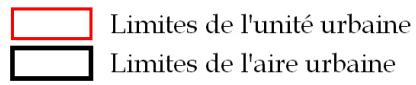


Source : INSEE, RGP 1999, Fond de carte IGN. Réalisation XD

L'unité urbaine et l'aire urbaine de Montpellier en 1999

PAGES IMPAIRES

PAGES PAIRES



Source : INSEE, RGP 1999, Fond de carte IGN. Réalisation XD

B-2-a Les évolutions démographiques

La population des aires urbaines

Caen, Dijon et Montpellier et les 25 aires urbaines françaises les plus peuplées

Rang en 1999	Nom	Population en 1999	Population de l'unité urbaine	Pourcentage de population de l'aire urbaine résidant dans l'unité urbaine
1	Paris	11 174 743	9 644 507	86%
2	Lyon	1 648 216	1 348 832	82%
3	Marseille-Aix-en-Provence	1 516 340	1 349 772	89%
4	Lille	1 143 125	1 000 900	88%
5	Toulouse	964 797	761 090	79%
6	Nice	933 080	888 784	95%
7	Bordeaux	925 253	753 931	81%
8	Nantes	711 120	544 932	77%
9	Strasbourg	612 104	427 245	70%
10	Toulon	564 823	519 640	92%
11	Douai-Lens	552 682	518 727	94%
12	Rennes	521 188	272 263	52%
13	Rouen	518 316	389 862	75%
14	Grenoble	514 559	419 334	81%
15	Montpellier	459 916	287 981	63%
16	Metz	429 588	322 526	75%
17	Nancy	410 508	331 363	81%
18	Clermont-Ferrand	409 558	258 541	63%
19	Valenciennes	399 677	357 395	89%
20	Tours	376 374	297 631	79%
21	Caen	370 851	199 490	54%
22	Orléans	355 811	263 292	74%
23	Angers	332 624	226 843	68%
24	Dijon	326 631	236 953	73%
25	Saint-Etienne	321 703	291 960	91%

Source : INSEE, RGP 1999

La ville de Caen est fortement marquée par la périurbanisation. L'unité urbaine ne concentre plus que 54% de la population de l'aire urbaine. Les villes de Montpellier et de Dijon sont moins fortement marquées par ce phénomène, puisque l'unité urbaine y concentre encore 63 % et 73 % de la population de l'aire urbaine.

Les évolutions démographiques récentes

La croissance démographique dans les aires urbaines de Caen, Dijon et Montpellier

	1982	1990	1999
Caen	321 504	347 753	370 851
Dijon	291 486	312 904	326 631
Montpellier	328 210	388 747	459 916

Source : INSEE, population sans double compte.

Entre 1982 et 1999, l'aire urbaine de Montpellier a connu un gain de plus de 130 000 habitants, quand Caen en gagnait moins de la moitié (49 340) et Dijon moins du tiers (31 145).

La croissance démographique dans l'aire urbaine de Caen

	1975-1982	1982-1990	1990-1999
Taux de variation annuelle par le solde démographique	+ 0,96	+ 0,81	+ 0,59
Taux de variation annuelle par le solde migratoire	+ 0,14	+ 0,17	+ 0,13
Taux de variation annuelle	+ 1,1	+ 0,99	+ 0,72

Source : INSEE, population sans double compte.

La croissance démographique dans l'aire urbaine de Dijon

	1975-1982	1982-1990	1990-1999
Taux de variation annuelle par le solde démographique	+ 0,79	+ 0,71	+ 0,55
Taux de variation annuelle par le solde migratoire	-0,1	+ 0,18	-0,07
Taux de variation annuelle	+ 0,69	+ 0,89	+ 0,48

Source : INSEE, population sans double compte.

La croissance démographique dans l'aire urbaine de Montpellier

	1975-1982	1982-1990	1990-1999
Taux de variation annuelle par le solde démographique	+0,56	+ 0,58	+ 0,57
Taux de variation annuelle par le solde migratoire	+ 1,49	+ 1,56	+ 1,31
Taux de variation annuelle	+ 2,05	+ 2,14	+ 1,88

Source : INSEE, population sans double compte.

Il est à noter que les trois aires urbaines ont une croissance démographique plus rapide que la moyenne de la France métropolitaine. Le taux de variation annuelle de la population est pour la France métropolitaine de + 0,46 % entre 1975 et 1982, de + 0,51 % entre 1982 et 1990 et de + 0,37 % entre 1990 et 1999. Dans les trois aires urbaines, le taux de variation annuelle est donc supérieur à celui de la moyenne de la France métropolitaine.

Les soldes naturels dans les trois aires urbaines sont assez proches : s'ils restent presque constants à un taux faible à Montpellier, ils diminuent dans les deux aires urbaines de Dijon et de Caen entre 1975 et 1999. En 1999, le solde naturel est similaire dans les trois aires urbaines entre + 0,55 % et + 0,59 %. Il est supérieur au taux moyen de la France métropolitaine qui est de + 0,36 %

La différence de taux de variation annuelle entre les trois aires urbaines s'explique donc principalement par le solde migratoire. L'aire urbaine de Montpellier attire fortement : le solde démographique a un taux annuel toujours supérieur à 1,3 entre les années 1975 et 1999. La ville a particulièrement attiré la population entre les deux recensements de 1982 et de 1990.

Au contraire le solde migratoire est faible dans les deux autres aires urbaines. S'il reste légèrement positif à Caen entre 1975 et 1999, il est négatif entre 1975 et 1982 et entre 1990 et 1999 à Dijon.

Comment expliquer le dynamisme démographique de Montpellier face à la langueur caennaise ou dijonnaise ? L'évolution économique de Montpellier et son développement « métropolitain » sont mis en avant par de nombreuses publications émanant des milieux économiques ou politiques montpelliérains pour expliquer la vigueur de la croissance démographique. Si le développement des emplois métropolitains est notable à Montpellier, la croissance démographique ne s'explique pas uniquement ainsi.

B-2-b Vers la métropolisation ?

La notion de métropole a quitté depuis longtemps la sphère scientifique pour être reprise par les techniciens, les politiques ou encore les « *communicants* ». Comme le dit André Rossinot, maire de Nancy et président de la fédération nationale des agences d'urbanisme, le « *XXI^e siècle sera celui des métropoles*³⁷¹ », toute ville cherche à devenir une métropole. Mais suffit-il de qualifier de « *métropolitaine* » une agglomération pour que celle-ci le devienne ?

Les politiques en faveur de la métropolisation

La DATAR a remis en avant cette notion de métropolisation en lançant, 40 ans après les « *métropoles d'équilibre* »³⁷², le projet de « *contrats métropolitains* ». Le rayonnement métropolitain conditionne le développement économique, social et culturel du territoire français et doit contribuer au renforcement de l'armature urbaine à l'échelle européenne et internationale. Cet enjeu a été rappelé lors du conseil interministériel à l'aménagement et au développement du territoire du 18 décembre 2003 par Nicolas Jacquet, délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale. Mais, comme dans les années 1960, on se désole de la « *relative modestie des métropoles françaises, quand on les compare à leurs voisines européennes ou internationales : petites en taille, nos métropoles doivent encore être plus performantes pour être attractives dans le concert de la compétitivité internationale*³⁷³ ». Aussi, le pari du gouvernement est-il de compenser la petite taille des métropoles françaises par le développement de leurs fonctions supérieures et par leur mise en réseau. Dans le cadre d'une politique qui ne se veut plus « *descendante* », l'Etat a lancé un appel à projets métropolitains pour inciter les grandes villes à coopérer et à préparer un projet que l'Etat pourra aider financièrement. En effet, une fois élaboré un « *projet métropolitain, véritable cahier des charges préparé par les collectivités en liaison avec l'Etat, qui vise à associer les acteurs socio-économiques, assurer la complémentarité entre les agglomérations et les villes moyennes, identifier les opérations d'intérêt métropolitain qui peuvent participer au rayonnement européen* », peut être signé un « *contrat métropolitain s'inscrivant dans la nouvelle relation contractuelle instituée entre l'Etat et les régions*³⁷⁴ ».

³⁷¹ André Rossinot in « Actes de la 26^{ème} rencontre nationale des agences d'urbanisme. Métropole en question, métropole en action. Grenoble, Saint-Etienne, Lyon, décembre 2005 », *Urbanisme*, Hors série, n° 28, mars-avril 2006, p. 3

³⁷² Voir *Urbanisme*, « Métropoles d'équilibre », n° 89, 3^{ème} trimestre 1965.

³⁷³ Entretien avec Nicolas Jacquet, *Les dossiers de la FNAU*, « Les forces et les faiblesses de l'offre métropolitaine française », n° 15, mai 2004, p. 7

³⁷⁴ JACQUET, Nicolas, « Les futurs contrats métropolitains », *Grandes villes et métropoles*, avril 2004, n° 5, p. 5

Cette volonté de l'Etat de relancer la politique en direction des grandes villes a reçu un accueil tout à fait favorable³⁷⁵. Le nombre de candidatures (22) témoigne de la mobilisation des acteurs locaux. Parmi les 15 lauréats – contre 8 pour les métropoles d'équilibre – figurent toutes les agglomérations de plus de 500 000 habitants – sauf Bordeaux, dont la candidature n'a pas été retenue, et Paris exclue de l'appel à projets. A ces « *locomotives* » s'associent les deux tiers des unités urbaines françaises de plus de 100 000 habitants dans des configurations spatiales diverses : des régions urbaines structurées par une capitale (Nice, Toulon, Toulouse) ou par un système polynucléaire (Lille, Aix-Marseille, côte d'Opale ...) ou des réseaux de villes discontinues (Rhin-Rhône, Normandie, Loire-Bretagne, Sillon lorrain).

Les contrats métropolitains en 2005



Source : DIACT

³⁷⁵ GEPPERT, Anna, « L'appel à coopération métropolitaine : un décryptage », *Urbanisme*, Hors série, n° 28, mars-avril 2006, pp. 44-46.

Parmi les trois villes objets de l'étude, seules Caen et Dijon ont été retenues. Ces deux agglomérations sont insérées dans des réseaux de villes inédits.

Caen a préparé un projet avec les villes de Rouen et du Havre. La directive territoriale d'aménagement de l'estuaire de la Seine distingue déjà une « *métropole normande* », mais celle-ci n'a pas eu d'existence réelle avant que l'espoir de la signature d'un contrat métropolitain n'incite les édiles et leurs équipes des trois villes normandes à travailler ensemble pour définir un projet. Dijon s'est alliée aux villes de Besançon, Montbéliard, Belfort, Bâle et Mulhouse, pour présenter un projet qui s'étend sur deux pays et trois régions françaises. Le seul point commun entre ces différentes villes est qu'elles sont desservies par le futur TGV Rhin-Rhône.

Aussi, alors qu'aucune de ces trois agglomérations n'était distinguée en tant que métropole par la DATAR dans les années 1960, toutes ont aujourd'hui tenté d'avoir un contrat métropolitain bien que leur poids relatif dans l'armature urbaine française n'ait que très peu changé. Quelles sont les caractéristiques d'une métropole ? Caen, Dijon et Montpellier peuvent-elles prétendre au titre de métropole ?

B-2-c La ville qui se veut métropole : Montpellier

Si toutes les agglomérations de plus de 100 000 habitants cherchent à se définir comme métropoles, Dijon, Caen et Montpellier n'échappent pas à cette règle. Mais rares sont les agglomérations qui comme celle de Montpellier ont utilisé de manière aussi active ce thème pour légitimer leur action sociale, économique et urbaine.

Dans les années 1960, la ville de Montpellier était une préfecture de province peu active dans laquelle dominaient les emplois publics. A partir du début des années 1980, le maire de Montpellier, Georges Frêche, a œuvré de manière continue et remarquée pour développer les emplois supérieurs, que ce soit dans le domaine de la recherche ou de la culture, pour faire de sa ville une technopole ou une métropole. Pour comprendre cette stratégie, il faut rappeler le contexte légèrement euphorique de certaines grandes villes au lendemain de la première décentralisation des années 1982-1983. La décentralisation donnait plus de pouvoir aux élus locaux pour développer leur ville ; et le thème souvent abordé du délitement de l'Etat-Nation à cause de la construction européenne, légitimait l'idée d'« *un retour des villes européennes* », qui, comme au Moyen-Age, auraient concentré les pouvoirs économiques et politiques. Ce n'est donc pas un hasard si, dans ses discours, Georges Frêche se réfère très souvent à l'histoire médiévale,

époque qu'il assimile à celle du rayonnement des Cités-Etats et de l'absence de centralisation étatique³⁷⁶.

La stratégie métropolitaine de Montpellier s'est appuyée sur trois types d'action :

- des investissements pour attirer à Montpellier l'implantation d'entreprises innovantes ou de centres de recherche publique ;
- une politique urbaine visant à satisfaire les cadres supérieurs par des logements, mais également des services urbains de qualité ;
- de très intenses campagnes de communication pour faire connaître la ville et ses actions.

Un projet urbain

Georges Frêche formule de la façon suivante la définition de la métropole qu'il veut développer : « *Villes autonomes, porteuses en elles-mêmes de leur propre développement économique parce qu'elles ont compris que l'urbanisme, la recherche, l'enseignement, la formation, la culture et le sport sont indissociables de l'économie : ce sont des technopoles*³⁷⁷ ». Cette volonté de développer une ville concentrant les activités de haut niveau s'est traduite par la création de parcs d'activités proches des universités et des centres de recherche et plus globalement par une politique culturelle très offensive, des investissements massifs dans la qualité de vie du centre-ville, que ce soit le centre ancien ou son extension récente à travers le quartier du Polygone. Il s'agit de donner envie aux cadres et aux personnels de haut niveau de s'installer dans la ville pour que les entreprises qu'ils dirigent ou qui les emploient souhaitent venir à Montpellier.

Les campagnes de communication et de promotion

Pour vendre ce « *produit* » de ville supérieure, le maire de Montpellier n'a pas hésité à mobiliser des entreprises de communication renommées - par exemple EURO RSCG - ni même à s'entourer d'équipes de recherche chargées de l'aider à définir et à faire connaître son projet pour Montpellier. Les travaux du GIP Reclus autour de Roger Brunet ont ainsi fortement contribué à mettre en valeur la ville.

Aussi, l'ouvrage *Montpellier Europole* est-il révélateur de ces travaux universitaires qui participent à la promotion de la stratégie métropolitaine de Georges Frêche. Un néologisme est inventé pour l'occasion, celui d'« *europole* » : « *le radical grec qui parle d'invention, de création et de trouvaille - les fameux*

³⁷⁶ Voir son ouvrage *La France ligotée*, de 1990

³⁷⁷ Georges Frêche cité dans BRUNET, Roger, *Montpellier Europole*, GIP Reclus, Montpellier, 1998, p. 23

« chercheurs » qui « trouvent » - est celui-là même qui fit jaillir Archimède de sa baignoire : dans eureka, il y a eur-, comme dans la savante (h)euristique, eurtis était l'inventeur, euresis l'invention et l'euréma la trouvaille. La ville qui crée, invente et trouve, c'est donc l'europole. Naturellement, on va penser qu'une « europole » est une ville européenne, ou de « dimension » européenne. Mais en quoi cette convergence ou cette homonymie, pourrait-elle donc surprendre ou gêner ? Et si la rencontre n'était pas fortuite, même dans son étymologie, si ce que l'on nomme mal, et de façon bâtarde, les « Eurocités » n'avaient pas pour devoir d'être des europoles ?³⁷⁸ »

B-2-d Définir et mesurer la métropolisation

Les processus de métropolisation sont liés à l'évolution des systèmes productifs : « La métropolisation est la traduction urbaine de la globalisation. C'est un ensemble de processus dynamiques qui transforment les grandes villes en métropoles. Elle touche aujourd'hui tous les pays, même si elle se manifeste sous des formes différentes, qui tiennent aux caractéristiques économiques, sociales, culturelles, politiques et historiques de chacun d'entre eux [...] la métropolisation est au carrefour des logiques régionales, nationales et de la mondialisation, avec ses aspects positifs (création de richesses) et ses aspects négatifs (massification de l'exclusion). La métropole est une grande ville qui s'étale de plus en plus, qui concentre population et emplois, qui rassemble des activités diversifiées, comportant de nombreuses fonctions tertiaires supérieures, qui rayonne de plus en plus en réseau avec d'autres grandes villes³⁷⁹ ».

La métropolisation se traduit donc par la concentration des populations, des emplois, notamment des emplois les plus qualifiés et des richesses. « La plupart des fonctions stratégiques vont de pair avec la richesse des villes, qu'elle soit mesurée par le revenu net après impôt ou par les dépenses effectuées par les villes. [...] La corrélation est encore plus générale avec le niveau moyen de l'ensemble des salaires versés dans la ville. Les fonctions stratégiques se sont ainsi implantées dans des villes déjà prospères, ou bien elles ont contribué à augmenter le niveau général des ressources de la ville [...]. Ce processus tend à renforcer le degré de qualification des habitants des plus grandes villes dans les professions les plus innovantes. On interprète cette tendance parfois appelée métropolisation comme une manifestation du principe bien connu de diffusion hiérarchique des innovations³⁸⁰ ».

Comment expliquer cette dynamique ? Elle est le plus souvent analysée par la rencontre entre la logique de coût (économie d'échelles et coût de transaction moins élevé) et les effets d'externalité des grandes villes. En effet, à cause de la concurrence, les firmes ont besoin des ressources produites par le territoire, c'est-à-dire des biens collectifs concurrentiels (main d'œuvre formée, très différenciée, centres de recherches, réseaux de production et de diffusion de l'innovation). D'autre part, les firmes obéissent à des logiques de court terme et utilisent ces biens sans

³⁷⁸ BRUNET, Roger, *Montpellier Europole*, GIP Reclus, Montpellier, 1998, p. 23

³⁷⁹ CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL, *Processus de métropolisation et grandes villes françaises*, 2003, p. 3-4.

³⁸⁰ PUMAIN, Denise, JULIEN, Philippe, « fonctions stratégiques et images des villes », *Economie et statistique*, n° 94-295, 1996

participer directement à leur production. Aussi, les métropoles sont-elles pour les firmes, une forme « *d'assurance flexibilité*³⁸¹ ».

Ces dynamiques, bien connues pour les plus grandes villes, ont-elles un impact dans nos trois capitales régionales ?

Mesurer la métropolisation

Pour répondre à des décideurs politiques soucieux de renforcer l'armature urbaine, l'INSEE a établi une liste de 11 branches d'activités représentant les activités « *métropolitaines* ». L'institut statistique a ainsi défini une grille d'Emplois Métropolitains Supérieurs (EMS), de manière empirique en sélectionnant des fonctions selon trois critères :

- ces fonctions sont aisément identifiables ;
- ce sont des fonctions présentes surtout dans les villes, d'autant plus que les villes sont importantes ;
- elles correspondent au plus haut niveau de qualification de type cadres ou ingénieurs.

Le terme métropolitain supérieur fait implicitement référence à des emplois dont le contenu décisionnel est élevé ou qui contribuent à l'image de la ville dans laquelle ils s'exercent.

Les 11 branches d'activités métropolitaines supérieures sont :

- art : artistes et emplois supérieurs artistiques, artisans d'art ;
- banque-assurance : cadres des secteurs de la banque et de l'assurance ;
- commerce : cadres des commerces de gros ;
- secteur commercial dans l'industrie : ingénieurs et cadres commerciaux dans les établissements industriels ;
- gestion : cadres de direction, d'administration et de finance des établissements industriels ;
- information : cadres et emplois supérieurs de l'information ;
- informatique : ingénieurs de l'informatique des établissements industriels ;

³⁸¹ VELTZ, Pierre, *Mondialisations, villes, territoires*, PUF, 1996, 264 p.

- recherche : ingénieurs et cadres de recherche, études ou développement dans le domaine industriel ; chercheurs de la recherche publique ;
- services aux entreprises : cadres des services auxiliaires financiers et d'assurance, du crédit-bail, des activités immobilières, location sans opérateur, activités informatiques, services principalement fournis aux entreprises et organisations économiques ;
- télécommunications : ingénieurs et cadres des télécommunications ;
- transports : ingénieurs et cadres des transports.

Les emplois métropolitains supérieurs (EMS) représentent, en 1999, 1 806 063 emplois sur plus de 22 802 000 emplois. Ils comptent donc pour 7,9 % des emplois, contre 7,1 % des emplois en 1990. Cette croissance est liée à une augmentation de 234 500 du nombre d'EMS, soit + 13 %, alors que durant la même période l'emploi total n'augmentait que de 3,2 %. Les emplois métropolitains supérieurs ont ainsi représenté près du tiers de la hausse du nombre d'emplois entre 1990 et 1999.

Les emplois métropolitains supérieurs (EMS) dans les aires urbaines de Caen, Dijon et Montpellier en 1999

	Nombre d'emplois total	EMS	art	banque- assurance	Commerce	commercial indus.	gestion indus.
Montpellier	172 041	19 577	1 541	1 127	1 724	525	634
Caen	144 679	8 982	527	541	988	334	487
Dijon	138 938	10 471	543	980	936	572	630

	information	informatique	service entreprises	télécom	transport	recherche
Montpellier	556	479	4 822	1 159	584	6 156
Caen	233	100	2 132	446	478	2 716
Dijon	349	90	2 233	590	860	2 688

Les EMS dans les aires urbaines de Caen, Montpellier et Dijon en 1990

	Nombre d'emplois total	EMS	art	banque-assurance	Commerce	commercial indus.	gestion indus.
Montpellier	146 798	14 528	1 048	844	1 376	452	612
Caen	133 888	7 096	436	612	900	308	444
Dijon	131 579	9 038	430	1 064	1 204	504	660

	information	informatique	service entreprises	télécom	transport	recherche
Montpellier	348	576	3 456	792	612	4 412
Caen	128	32	1 824	416	340	1 656
Dijon	212	36	1 968	420	584	1 956

Les coefficients de spécialisation d'EMS par catégorie d'EMS dans les aires urbaines de Caen, Montpellier et Dijon en 1999

	art	banque-assurance	Commerce	commercial indus.	gestion indus.	information
Montpellier	109	71	74	59	46	88
Caen	81	74	93	82	76	81
Dijon	72	115	75	120	85	104

	service entreprises	télécom	transport	recherche
Montpellier	80	139	73	207
Caen	78	117	90	199
Dijon	70	133	138	169

Le coefficient se lit ainsi : une valeur de 100 indique que le poids de la branche d'EMS dans l'aire urbaine est strictement égal à la moyenne de toutes les aires urbaines. Une valeur supérieure à 100 indique une surreprésentation. En jaune, les valeurs inférieures de plus de 10 % à 100, en orange, les valeurs supérieures de plus de 10 % à 100.

Source : INSEE et FOUCHIER, Vincent, BELLIOU, Marcel (dir.), *L'offre métropolitaine supérieure vue par les emplois métropolitains supérieurs*, DATAR, FNAU, mai 2004, annexes, pp. 83-91.

Les emplois métropolitains sont importants dans ces trois aires urbaines. Ils représentent 6,2 % des emplois à Caen et 7,5 % à Dijon (soit moins que la moyenne nationale), mais près de 11 % des emplois à Montpellier. Montpellier a donc une avance indéniable dans le domaine de la « *métropolisation* » : la part d'EMS dans l'emploi total la place en quatrième position des aires urbaines françaises après Paris, Toulouse et Grenoble³⁸².

Si on observe les dynamiques, on peut observer une « *métropolisation* » en cours dans ces trois grandes villes, puisque la progression du nombre d'emplois métropolitains supérieurs y est supérieure à la moyenne nationale. L'augmentation est de + 16 % à Dijon, + 25 % à Caen contre + 13 % en moyenne pour la France. Montpellier creuse l'écart puisque le nombre d'emplois métropolitains supérieurs passe de 14 528 à 19 577, soit une augmentation de près de 35 %.

Considérant la spécialisation par catégorie, on note que ces trois agglomérations doivent surtout leur statut de métropole à leur rôle de centres universitaires. Les instituts de recherche publique jouent en effet un rôle majeur et expliquent les coefficients de spécialisation élevés dans le domaine de la recherche en 1999, notamment à Caen (indice 199) et à Montpellier (indice 207). Le poids du secteur de la recherche est d'autant plus remarquable qu'il compte pour près d'un tiers du nombre total d'EMS dans les trois aires urbaines.

On note une sous-spécialisation de ces trois aires urbaines dans les domaines des services aux entreprises, de l'information, de la gestion des entreprises, des transports et (hormis Dijon) de la banque-assurance. A Caen, l'indice de spécialisation élevé pour le commerce s'explique par la présence du siège social de Promodès (aujourd'hui dans le groupe Carrefour). Dans les fonctions « *concurrentielles* », ce sont les plus grandes métropoles françaises qui captent l'essentiel des emplois, ne permettant pas aux métropoles « *moyennes* » d'en avoir une part importante. Dans chacune de ces agglomérations, on peut noter la part importante du secteur des télécommunications.

³⁸² JULIEN, Philippe, « Onze fonctions pour qualifier les grandes villes », *INSEE Première*, mars 2002, n° 84, 4 p.

B-2-e Des métropoles moyennes

Peut-on conclure que les villes moyennes françaises deviennent des métropoles ? Certes, elles tendent à capter une part de plus en plus importante d'emplois définis comme métropolitains. De plus, on peut noter que comme celle des métropoles de plus grande taille, leur économie est beaucoup plus vivace grâce à l'insertion dans des flux d'échelle européenne ou mondiale que par leur relation avec leur « *arrière-pays* ».

Mais il faut noter que la diffusion de nombreux emplois « *métropolitains* » dans les villes moyennes signifie surtout que ces derniers deviennent banals. Aussi, les statistiques prouvent peut-être plus la dynamique de diffusion de l'innovation depuis la métropole parisienne ou les autres métropoles européennes vers les grandes villes de province qu'une réelle métropolisation des villes moyennes.

B-3 Les dynamiques de périurbanisation

Une des dynamiques majeures qui affectent aujourd'hui les agglomérations françaises n'est pas l'augmentation de leur population, puisque celle-ci est beaucoup moins vive qu'au cours des années 1950 ou 1960, mais le processus d'étalement et de périurbanisation. Il convient de bien distinguer la question de l'étalement urbain de celle de la périurbanisation. L'étalement urbain est l'extension de la ville rendue possible par la vitesse des déplacements pour permettre aux habitants d'acquérir un plus grand confort (logements plus grands). La périurbanisation est l'éparpillement contraint par le fonctionnement du marché foncier.

B-3-a Formes et intensités de la périurbanisation

L'intensité de la périurbanisation

Tout d'abord, les aires urbaines se distinguent par des densités différentes : les aires urbaines de Caen et de Dijon sont moins denses que celle de Montpellier. L'aire urbaine de Dijon ne compte que 144 habitants au kilomètre carré contre 317 à Montpellier. L'intensité de la périurbanisation semble résulter dans les cas de Dijon et surtout de Caen de l'émiettement communal qui apparaît beaucoup plus important qu'à Montpellier. En effet, la superficie moyenne d'une commune dans l'aire urbaine de Caen est de 668 hectares, contre 1061 hectares dans celle de Dijon et 1560 dans

celle de Montpellier. L'émiettement communal, en dispersant en un grand nombre d'institutions l'autorité de l'ouverture à l'urbanisation, agit comme un puissant moteur de la périurbanisation.

Densité des unités urbaines et aires urbaines de Caen, Dijon et Montpellier en 1999

	Unités urbaines			
	Nombre d'habitants	Superficie en km ²	Densité (hab/km ²)	Nombre de communes
Caen	199 490	133	1 501	18
Dijon	236 953	166	1 427	15
Montpellier	287 931	154	1 865	11

	Aires urbaines			
	Nombre d'habitants	Superficie en km ²	Densité (hab/km ²)	Nombre de communes
Caen	370 851	1 605	231	240
Dijon	326 631	2 271	144	214
Montpellier	459 916	1 451	317	93

Source : INSEE, RGP.

La forme de la périurbanisation

La géographie des aires urbaines obéit à trois logiques :

- une logique d'auréole qui, par cercles concentriques, conduit à une densité décroissante depuis le centre vers la périphérie ;
- une logique d'axe qui vient perturber l'ordonnement des cercles. Elle s'appuie sur les grandes voies de communications routières ou autoroutières et les lignes de transport en commun à desserte fréquente qui contribuent à irriguer les espaces et les relient au centre dans de bonnes conditions de déplacement et avec une rapidité appréciable ;
- une logique de site. La qualité paysagère ou l'environnement des lieux peut accroître leur attrait ou au contraire rendre difficile leur accès.

Dans les trois cas, aucun centre secondaire d'importance n'apparaît pour structurer le tissu périurbain.

A partir de ce schéma global, on peut noter les spécificités de chacune des aires urbaines.

Particularités de Caen

Le schéma routier en étoile autour de Caen permet une dispersion maximale de la population. La pression littorale semble beaucoup moins forte qu'à Montpellier. Toutefois, on peut noter les densités un peu élevées le long de l'estuaire de l'Orne et de la voie rapide qui le longe. Les villes littorales sont également plus peuplées, notamment autour des petits centres urbains de Ouistreham, et à l'ouest de l'aire urbaine, de Dives (compris dans l'aire urbaine) et de Cabourg (hors de l'aire urbaine). Il s'agit de petits centres urbains « *rattrapés* » par la périurbanisation.

Particularités de Dijon

Les éléments naturels expliquent l'opposition entre la plaine de la Saône où l'expansion périurbaine semble facile et l'arrière-côte. Pour les côtes, la présence de crus prestigieux et la pression foncière qui s'exerce, expliquent que l'habitat périurbain ne puisse s'y étendre. Pour les arrière-côtes, l'extension se fait surtout le long des vallées, notamment de la vallée de l'Ouche.

Vue aérienne de l'agglomération dijonnaise depuis l'ouest



L'agglomération dijonnaise apparaît assez compacte : les côtes ont été une barrière à l'expansion périurbaine. En arrière-plan, la plaine de la Saône pourrait devenir le réceptacle d'une urbanisation diffuse.

Source : Communauté d'agglomération de Dijon

Particularités de Montpellier

Le schéma radioconcentrique est perturbé par la présence du littoral vers lequel les densités sont beaucoup plus élevées. Cette attractivité littorale est moins nette dans l'aire urbaine caennaise.

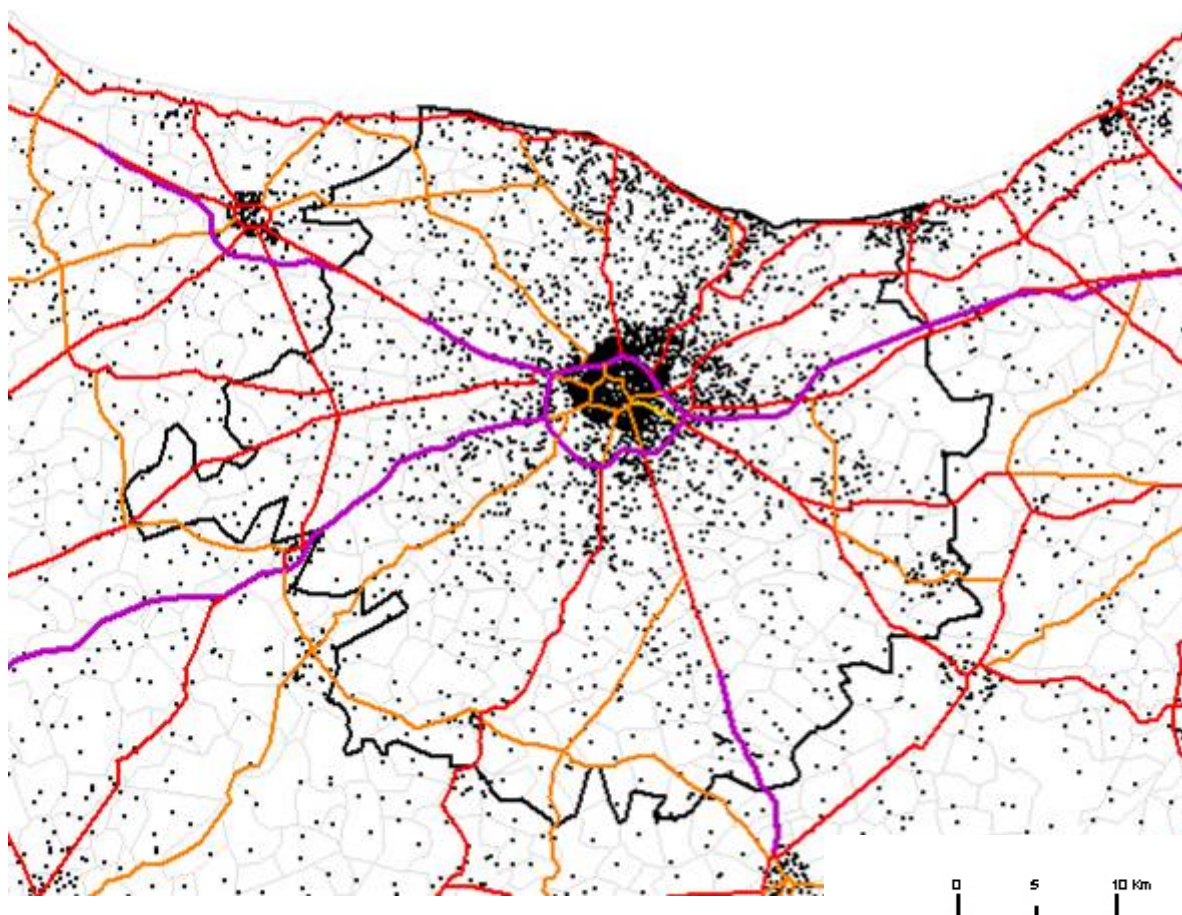
Le schéma radioconcentrique est également perturbé par une logique d'expansion le long de principaux axes de transport parallèles à la mer, notamment l'A9, héritière de la fameuse *via Domitia*, qui en situation rétro-littorale relie les agglomérations de Nîmes, Montpellier et au sud, Béziers.






La garrigue représente un espace méditerranéen spécifique, touché tardivement et moins fortement que le littoral par la périurbanisation. Dominant au Nord la plaine languedocienne, les plateaux karstiques de la garrigue s'élèvent entre 100 et 500 mètres d'altitude, en étagements successifs de plates-formes calcaires. De la vallée de l'Hérault à celle de l'Ardèche, la garrigue offre ainsi une grande variété d'aspects.

Au début des années 1960, l'économie de la garrigue est en forte récession. Pays peu à peu abandonné, la garrigue est devenue un lieu très peu exploité. Elle représente alors « *le bois de Boulogne des Montpelliérains, qui en reviennent chargés de fleurs, d'asperges sauvages, de plantes médicinales et de salades purgatives. De banlieue hebdomadaire, elle est même devenue zone résidentielle et ceux qui partent rajeunir les vieux bourgs, tout en continuant à travailler à la grand-ville, et qui s'installent près des enceintes villageoises dans des cubes modernes aux couleurs vives, n'ont-ils pas le privilège de vivre dans une atmosphère exceptionnelle ?*³⁸³ ». Des années 1960 à aujourd'hui, la garrigue connaît une urbanisation progressive, notamment grâce aux catégories sociales les plus aisées. L'implantation au nord de Montpellier d'Agropolis, du Centre hospitalier universitaire, d'Euromédecine attire dans cette zone un grand nombre de cadres supérieurs. L'urbanisation prend plutôt la forme d'un mitage pavillonnaire de standing.

³⁸³ DUGRAND, Rémi, *La garrigue montpelliéraine*, Paris, PUF, 1964, p. 5.

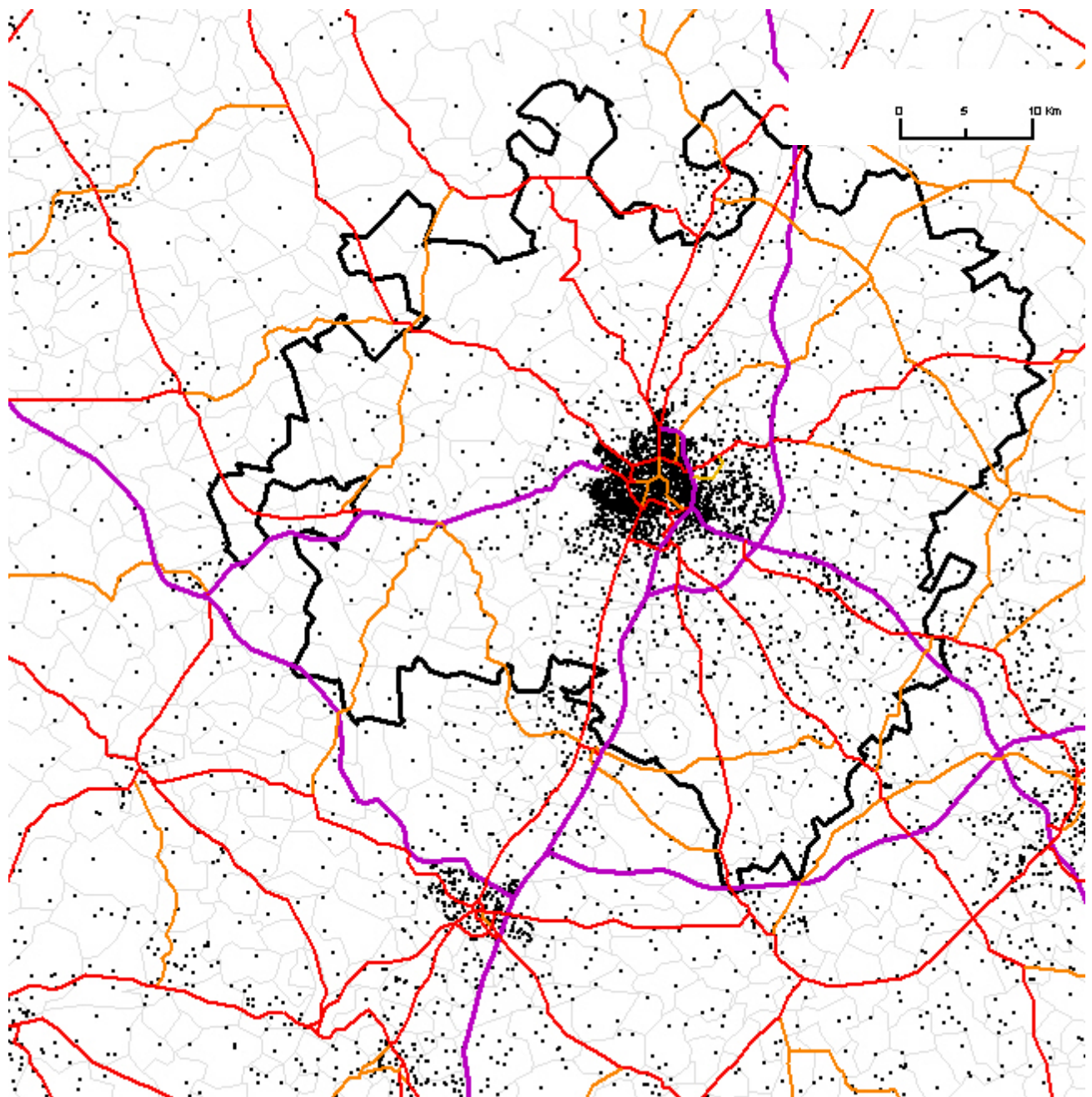
La densité dans l'aire urbaine de Caen en 1999



-  Pourtours de l'aire urbaine en 1999, INSEE, RGP
-  Autoroutes ou voies à gabarit autoroutier
-  Routes nationales (avant la décentralisation consécutive à la loi Liberté et responsabilités locales)
-  Routes départementales structurantes
-  Densité. 1 point = 100 habitants

Source : INSEE, RGP 1999, Carte IGN. Réalisation XD

La densité dans l'aire urbaine de Dijon en 1999



Pourtours de l'aire urbaine en 1999, INSEE, RGP



Autoroutes ou voies à gabarit autoroutier



Routes nationales (avant la décentralisation consécutive à la loi Liberté et responsabilités locales)



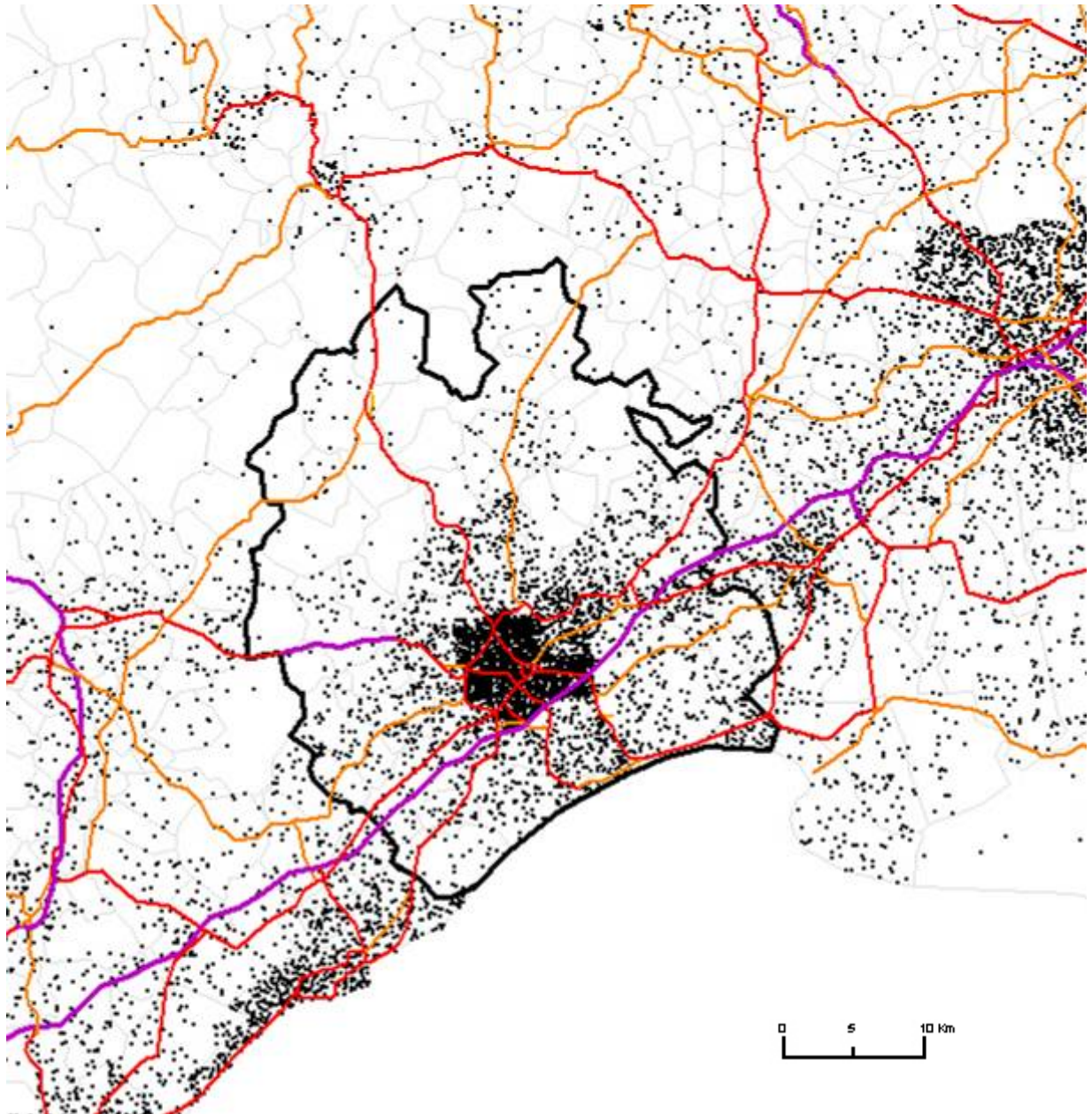
Routes départementales structurantes








Densité. 1 point = 100 habitants

Source : INSEE, RGP 1999, Carte IGN. Réalisation XD

La densité dans l'aire urbaine de Montpellier en 1999



-  Pourtours de l'aire urbaine en 1999, INSEE, RGP
-  Autoroutes ou voies à gabarit autoroutier
-  Routes nationales (avant la décentralisation consécutive à la loi Liberté et responsabilités locales)
-  Routes départementales structurantes
-  Densité. 1 point = 100 habitants

Source : INSEE, RGP 1999, Carte IGN. Réalisation XD

B-3-b Le processus de la périurbanisation

Les études sur la périurbanisation donnent souvent une place majeure au logement : la périurbanisation est souvent analysée comme le résultat d'une volonté d'acquérir une maison individuelle que rend possible l'amélioration des accessibilités routières. Afin d'avoir une vue plus complète de la question, il nous a semblé intéressant d'observer le processus de périurbanisation à travers une étude de la construction neuve sur une durée de 15 ans, pour les différents types d'immobilier, c'est-à-dire à la fois le logement, le bureau, le commerce et l'industrie. La source utilisée est donc la base de données SITADEL, constituée par le Ministère de l'Équipement.

Les données SITADEL

Les données SITADEL sont établies à partir des formulaires de demande de permis de construire. L'information est collectée au niveau local, par les services instructeurs (mairies, Directions Départementales de l'Équipement) et transmise aux services statistiques des Directions Régionales de l'Équipement.

L'ensemble des opérations faisant l'objet d'un permis de construire est enregistré dans la base SITADEL. La décision prise à l'issue de l'instruction du dossier de demande de permis de construire est formulée selon différentes modalités : avis favorable, avis défavorable, sursis à statuer.

La base SITADEL est alimentée à partir des formulaires suivants :

- demande de permis de construire ;
- demande de permis de construire modificatif ;
- déclaration d'ouverture de chantier (DOC) ;
- déclaration d'achèvement des travaux. (DAT).

Ces différents documents sont déposés en mairie. Les informations contenues dans ces documents sont transmises aux services statistiques des Directions régionales de l'équipement qui assurent les exploitations statistiques et la diffusion des informations au niveau régional. Le Service économique et statistique du Ministère de l'Équipement assure la consolidation et la diffusion au niveau national.

Les données collectées sont publiques. Si les données sur le permis et la nature de la décision sont transmises relativement rapidement aux services statistiques régionaux, il n'en est pas de même pour les DOC et DAT. Des relances sont effectuées auprès des mairies et des pétitionnaires pour les DOC et les DAT. Pour les statistiques conjoncturelles, les dates retenues sont celles où les événements sont connus de l'administration (dates de prise en compte) ; pour les statistiques rétrospectives, ce sont les dates réelles des événements.

Parmi les variables utilisées, sont distingués les logements et les locaux non résidentiels : bureaux, commerces, bâtiments industriels, stockage non agricole, stockage agricole, ... Pour chacune des constructions, la surface hors œuvre nette est également mentionnée.

La surface hors oeuvre nette (SHON) s'obtient en déduisant de la surface hors oeuvre brute (somme des surfaces de plancher de chaque niveau de la construction) les éléments suivants :

- les combles et sous-sols non aménageables,
- les terrasses, balcons et loggias (surfaces non closes au rez-de-chaussée),
- les surfaces de stationnement des véhicules dans la construction,
- les surfaces destinées au logement des récoltes, des animaux, du matériel agricole et aux serres de production.

Pour la SHON habitation, il s'agit de la surface hors oeuvre nette (SHON) créée, affectée aux logements. Les logements à SHON nulle sont des logements créés par changement de destination (exemple bureaux transformés en logements).

Pour la SHON non habitation, elle correspond à la surface créée de chacun des types d'ouvrage non résidentiels du permis de construire. Elle est exprimée en m² de SHON, sauf dans le cas des bâtiments agricoles et d'élevage, où elle s'exprime en surface hors oeuvre brute (SHOB).

L'utilisation de la base de données

Dans le cadre des analyses suivantes, les données utilisées sont celles qui concernent les mises en chantier (soit les données issues des déclarations d'ouverture de chantier et, éventuellement, des déclarations d'achèvement de travaux) et non les permis de construire. En effet, tous les permis de construire ne donnent pas lieu à une construction effective et cela aurait pu conduire à surévaluer les constructions neuves.

Pour suivre la construction dans les trois aires urbaines sont distingués quatre types de constructions : les logements, les locaux industriels (dont les locaux logistiques), les locaux commerciaux et les bureaux. Les données relatives aux bâtiments agricoles n'ont pas été utilisées parce qu'elles étaient peu utiles pour caractériser le processus de périurbanisation.

Pour la destination des constructions, les données utilisées peuvent éventuellement être légèrement biaisées du fait de changement de destination postérieure et/ou de déclaration peu fiable.

B-3-c La construction neuve dans les trois aires urbaines

Environ deux fois plus de logements ont été construits à Montpellier qu'à Caen et à Dijon : c'est le signe d'une plus grande attractivité de la métropole méditerranéenne. Toutefois, on doit noter que, pour les locaux d'activités, le rapport est moins favorable à l'aire urbaine de Montpellier, même si plus de bureaux et de commerces y ont été construits que dans les deux autres aires urbaines. En ce qui concerne les locaux industriels, c'est l'agglomération caennaise qui a la plus grande surface construite.

La construction dans les aires urbaines de Caen, Dijon et Montpellier entre 1990 et 2004

	Caen	Dijon	Montpellier
Nombre de logements	34 253	27 862	63 719
Bureaux (en m² de SHON)	343 047	361 695	567 439
Commerces (en m² de SHON)	377 262	302 348	474 383
Industries (en m² de SHON)	1 299 302	776 005	841 324

Source : SITADEL, Ministère de l'Équipement. Traitement XD.

B-3-d De nouveaux logements de plus en plus loin

Les logements sont fortement soumis à la périurbanisation. Dans la ville « *diffuse* », ce qui se diffuse, ce sont d'abord les logements.

En effet, si l'on compare le poids respectif du périurbain et de la ville agglomérée dans l'accueil des constructions neuves de logement, on note une sur-représentation du périurbain par rapport à son poids démographique dans l'aire urbaine.

La construction de logements dans l'aire urbaine de Caen entre 1990 et 2004

	1990-1994	% de l'aire urbaine	1995-1999	% de l'aire urbaine	2000-2004	% de l'aire urbaine
Caen	4 634	37,8%	2 605	21,9%	1 136	11,2%
Unité urbaine	7 309	59,6%	6 094	51,3%	2 581	25,5%
Périurbain	4 947	40,4%	5 774	48,7%	7 548	74,5%
Aire urbaine	12 256		11 868		10 129	

La construction de logements dans l'aire urbaine de Dijon entre 1990 et 2004

	1990-1994	% de l'aire urbaine	1995-1999	% de l'aire urbaine	2000-2004	% de l'aire urbaine
Dijon	5 428	55,4%	5 723	56,0%	3 097	39,4%
Unité urbaine	8 105	82,7%	7 610	74,5%	4 988	63,5%
Périurbain	1 693	17,3%	2 603	25,5%	2 863	36,5%
Aire urbaine	9 798		10 213		7 851	

La construction de logements dans l'aire urbaine de Montpellier entre 1990 et 2004

	1990-1994	% de l'aire urbaine	1995-1999	% de l'aire urbaine	2000-2004	% de l'aire urbaine
Montpellier	9 503	37,1%	11 327	53,1%	8 550	51,0%
Unité urbaine	14 402	56,2%	14 231	66,7%	10 323	61,6%
Périurbain	11 245	43,8%	7 089	33,3%	6 429	38,4%
Aire urbaine	25 647		21 320		16 752	

Source : SITADEL. Traitement XD

Les trois cas sont contrastés : l'aire urbaine de Montpellier a la croissance la plus vive, l'unité urbaine concentre 60 % des mises en chantier de logements entre 2000 et 2004. Le pourcentage de construction dans l'unité urbaine est stabilisé. 8 550 logements neufs sont construits entre 2000 et 2004 dans Montpellier, contre seulement 3 097 à Dijon et 1 136 à Caen. La ville de Montpellier accueille ainsi plus de 50 % des logements neufs de l'aire urbaine dans la dernière période.

Le cas de Dijon est intéressant puisqu'on voit que la ville compacte « *commence à craquer* ». Le nombre de logements construits dans l'unité urbaine chute de près d'un tiers entre les périodes 1990-1994 et 2000-2004. Dans le même temps, le nombre de logements dans le périurbain passe de 1 693 à 2 863. La part de la ville-centre, et plus généralement de l'unité urbaine, élevée en 1990, décroît progressivement et régulièrement.

L'aire urbaine de Caen a un profil très différent de celui des deux premières puisque le périurbain concentre la plus grande part de la construction de logements. La ville de Caen ne compte que 10 % des constructions de logements neufs de l'aire urbaine entre 2000 et 2004. Le manque de foncier disponible explique bien sûr cette situation, mais également, la très faible attractivité de la ville agglomérée. L'unité urbaine – qui dispose encore de gisements de foncier très importants – ne concentre qu'un quart des nouvelles constructions de l'aire urbaine.

Développement résidentiel à Sainte-Marie-sur-Ouche

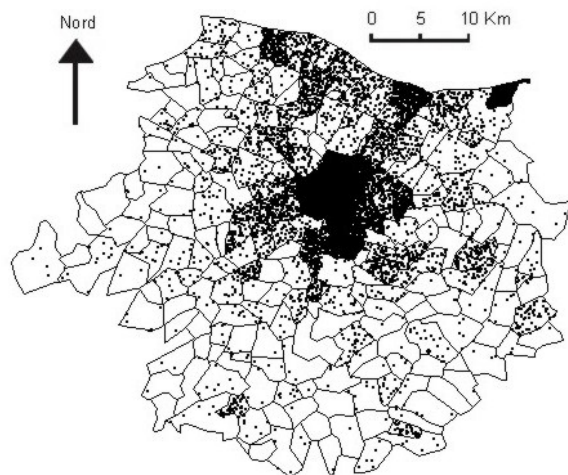


Photo : X. Desjardins

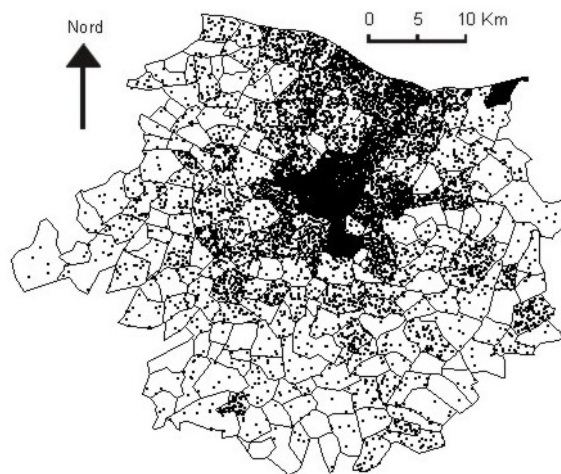
Exemple de développement résidentiel périurbain dans une commune de la vallée de l'Ouche, à environ 20 kilomètres de Dijon.

La construction de logements dans l'aire urbaine de Caen entre 1990 et 2004

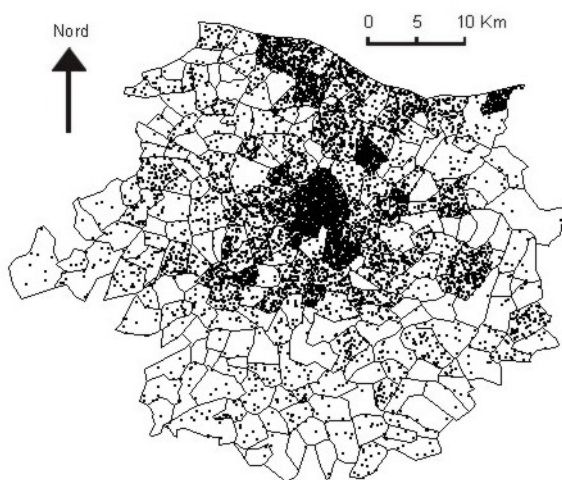
Entre 1990 et 1994



Entre 1995 et 1999



Entre 2000 et 2004



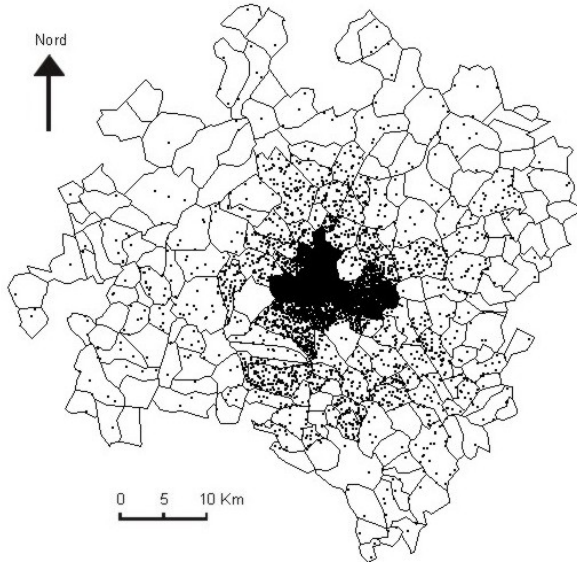
1 point = 1 logement mis en chantier.

Une très grande dispersion de l'habitat prévaut dans l'aire urbaine caennaise. On note la forte attractivité du littoral. Mais en raison de la géographie, (plateau), l'urbanisation s'étend dans toutes les directions depuis la ville préfecture.

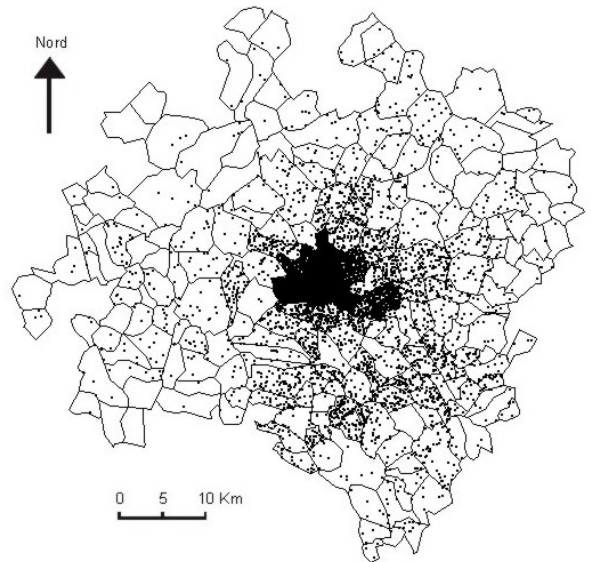
Source : SITADEL. Réalisation XD

La construction de logements dans l'aire urbaine de Dijon entre 1990 et 2004

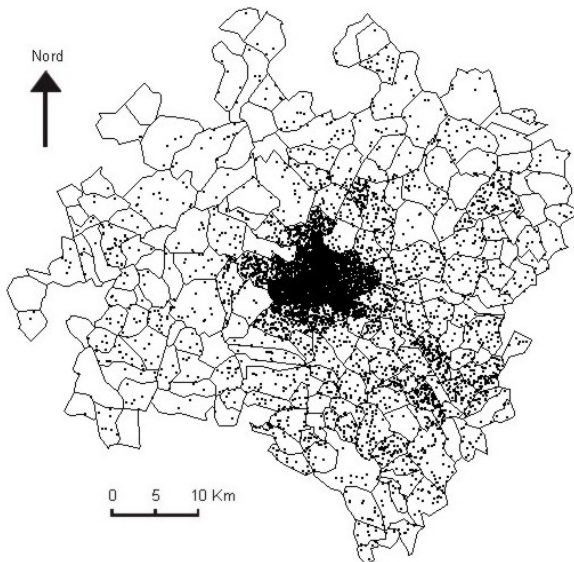
Entre 1990 et 1994



Entre 1995 et 1999



Entre 2000 et 2004



1 point = 1 logement mis en chantier

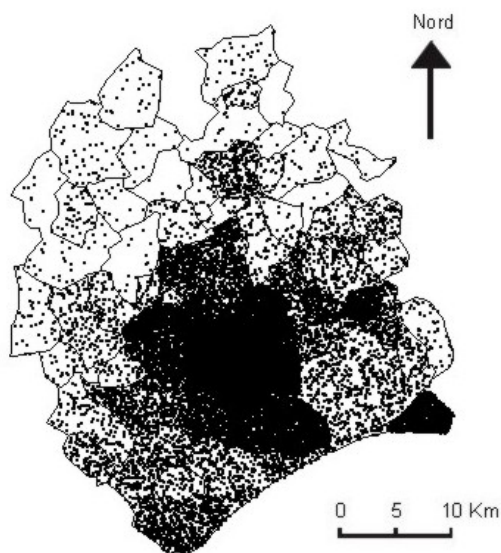
La construction de logements dans l'aire urbaine dijonnaise est marquée par une différence importante entre l'ouest et l'est. L'est dijonnais, c'est-à-dire la plaine de la Saône, est beaucoup plus propice à la diffusion de l'urbanisation.

Entre les trois périodes, la construction tend à se disperser.

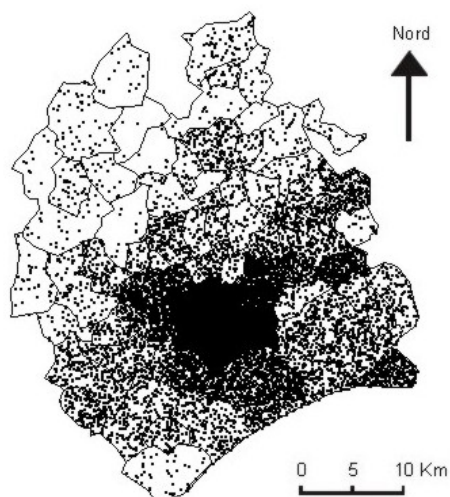
Source : SITADEL. Réalisation XD

La construction de logements dans l'aire urbaine de Montpellier entre 1990 et 2004

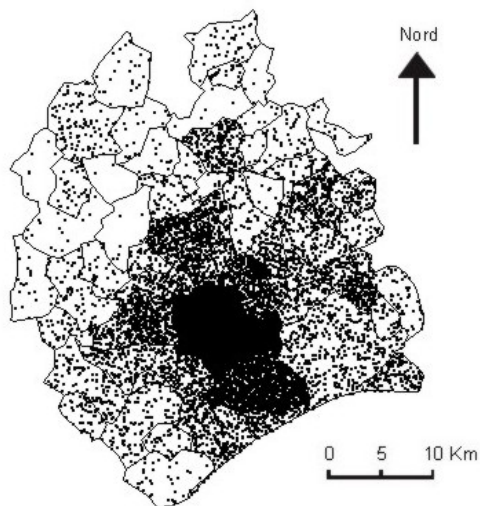
Entre 1990 et 1994



Entre 1995 et 1999



Entre 2000 et 2004



1 point = 1 logement mis en chantier.

La construction de logement est fortement polarisée sur l'agglomération. Toutefois, on peut noter une très forte attraction pour le littoral. Cette attraction semble décliner pour les communes de la Grande Motte ou de Vic la Gardiole. La périurbanisation semble freinée au nord de Montpellier et certaines communes restent à l'écart du mouvement (par exemple la commune de Murles qui accueille très peu de constructions entre 1990 et 2004). Seule la commune de Saint-Mathieu de Trévières reçoit une croissance quantitative importante en passant de 1505 habitants en 1982 à plus de 3700 en 1999.

Source : SITADEL. Réalisation XD

B-3-e De nouveaux bureaux, toujours au centre

La localisation des bureaux est très différente de celle des logements : on observe une très forte concentration des constructions de bureaux dans les unités urbaines. Ils sont sur-représentés dans les villes-centres. L'immobilier de bureau reste donc fortement dépendant de localisations centrales, même si certaines communes de « banlieue » à proximité des roades et de leurs échangeurs, peuvent être des sites de développement tertiaire. Cette capacité des villes à contenir la « *fuite périurbaine* » des bureaux peut s'expliquer par la recherche de locaux de prestige ou de lieux facilement accessibles au plus grand nombre par les transports en commun.

La construction de bureaux dans l'aire urbaine de Caen entre 1990 et 2004

	1990-1994 (en m ²)	% de l'aire urbaine	1995-1999 (en m ²)	% de l'aire urbaine	2000-2004 (en m ²)	% de l'aire urbaine
Caen	78 852	59,6%	26 968	33,9%	58 122	44,3%
Unité urbaine	122 371	92,5%	71 043	89,2%	102 028	77,8%
Périurbain	9 864	7,5%	8 619	10,8%	29 122	22,2%
Aire urbaine	132 235		79 662		131 150	

La construction de bureaux dans l'aire urbaine de Dijon entre 1990 et 2004

	1990-1994 (en m ²)	% de l'aire urbaine	1995-1999 (en m ²)	% de l'aire urbaine	2000-2004 (en m ²)	% de l'aire urbaine
Dijon	91 721	61,7%	58 151	65,2%	69 571	62,0%
Unité urbaine	139 811	94,0%	89 126	88,3%	101 911	90,9%
Périurbain	8 865	6,0%	11 766	11,7%	10 216	9,1%
Aire urbaine	148 676		100 892		112 127	

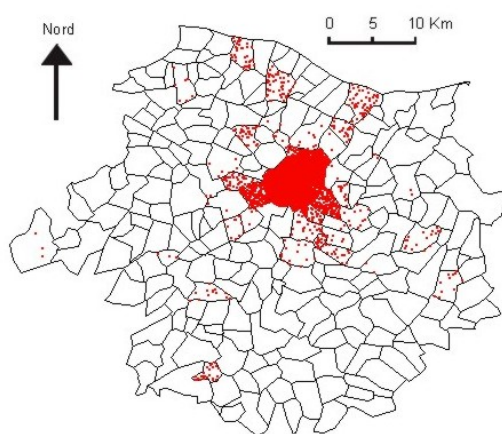
La construction de bureaux dans l'aire urbaine de Montpellier entre 1990 et 2004

	1990-1994 (en m ²)	% de l'aire urbaine	1995-1999 (en m ²)	% de l'aire urbaine	2000-2004 (en m ²)	% de l'aire urbaine
Montpellier	186 290	75,3%	82 840	65,2%	136 144	70,6%
Unité urbaine	232 101	93,8%	99 167	78,1%	160 964	83,5%
Périurbain	15 428	6,2%	27 878	21,9%	31 901	16,5%
Aire urbaine	247 529		127 045		192 865	

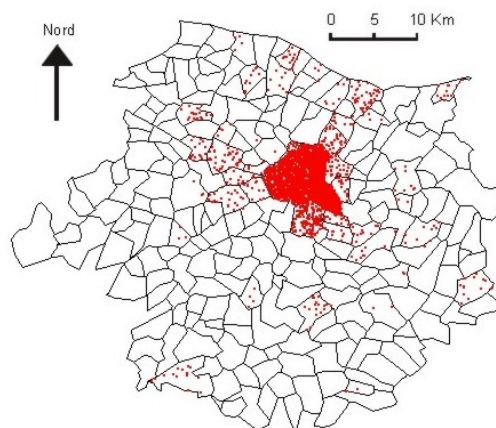
Source : SITADEL. Réalisation XD

La construction de bureaux dans l'aire urbaine de Caen entre 1990 et 2004

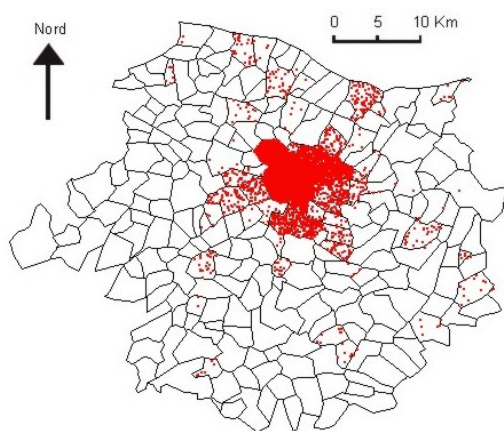
Entre 1990 et 1994



Entre 1995 et 1999



Entre 2000 et 2004



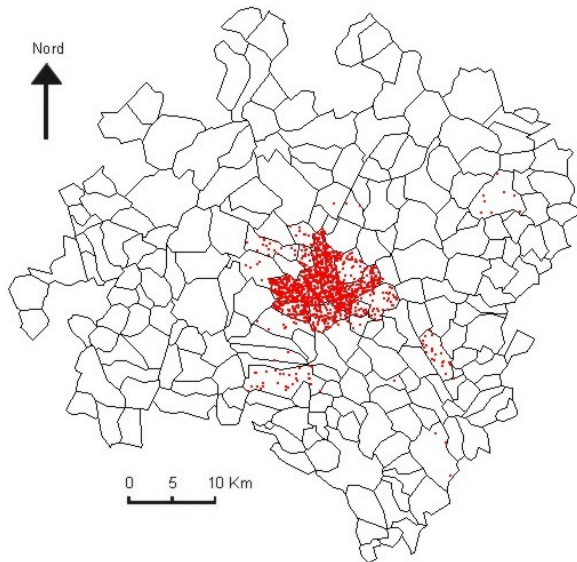
1 point = 25 m² de SHON de bureau mis en chantier.

Les bureaux sont très concentrés dans l'agglomération centrale. Les constructions de bureau ont lieu dans Caen ou dans les communes limitrophes d'Hérouville-Saint-Clair au nord (opération Citis) ou de Mondeville au sud-est ...

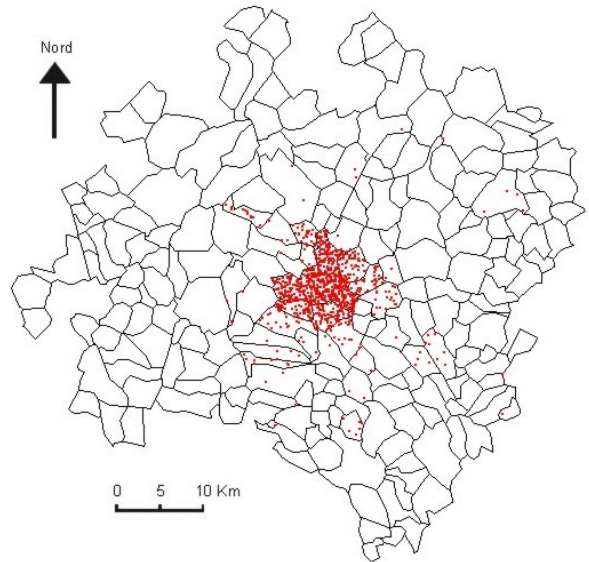
Source : SITADEL. Réalisation XD

La construction de bureaux dans l'aire urbaine de Dijon entre 1990 et 2004

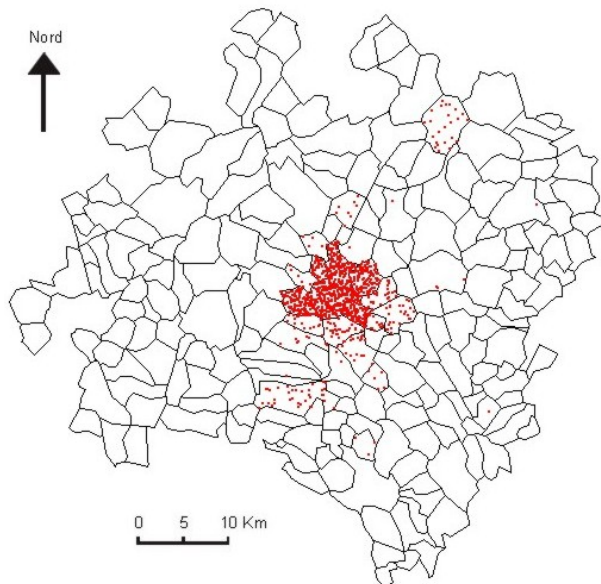
Entre 1990 et 1994



Entre 1995 et 1999



Entre 2000 et 2004



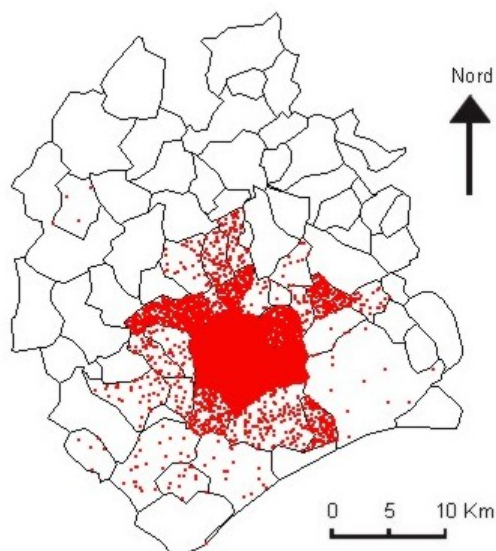
1 point = 25 m² de SHON de bureau mis en chantier

La construction de bureaux est presque exclusivement concentrée dans la ville de Dijon. Certaines communes qui jouxtent Dijon à l'est (Saint-Apollinaire, Quetigny) ou au sud (Longvic) attirent également des bureaux. On ne voit cependant pas émerger de polarité tertiaire hors de la ville agglomérée.

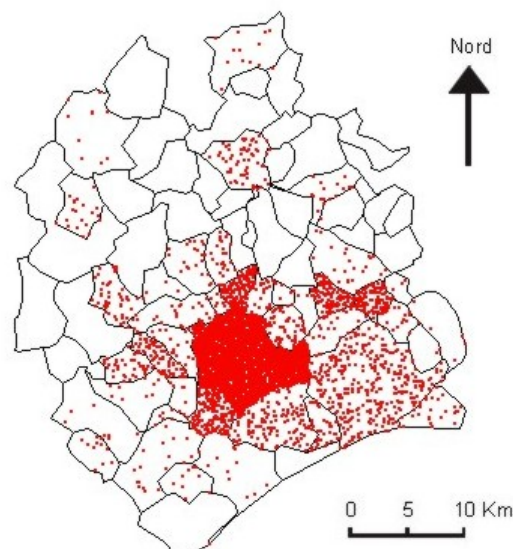
Source : SITADEL. Réalisation XD

La construction de bureaux dans l'aire urbaine de Montpellier entre 1990 et 2004

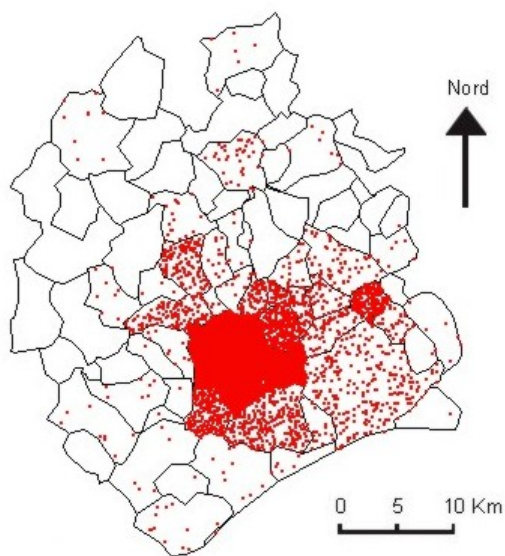
Entre 1990 et 1994



Entre 1995 et 1999



Entre 2000 et 2004



1 point = 25 m² de SHON de bureau mis en chantier.

L'essentiel des projets d'immobilier de bureau sont concentrés dans la ville de Montpellier. Les communes de l'est de Montpellier semblent être des lieux intéressants pour l'implantation de bureaux. La commune de Mauguio, où se situe l'aéroport, accueille des bureaux à partir de 1995.

Dans la périphérie immédiate de Montpellier, les trois communes de Lattes, de Saint-Jean-de-Vedas et de Juvignac sont également des lieux d'implantation forte de bureaux.

Source : SITADEL. Réalisation XD

B-3-f Des commerces à la limite entre la ville dense et la ville diffuse

Si la tendance pour le logement est à la périurbanisation et pour le bureau à la concentration dans les lieux centraux, le lieu d'implantation privilégiée du commerce semble être la banlieue.

La construction de commerces dans l'aire urbaine de Caen entre 1990 et 2004

	1990-1994	% de l'aire urbaine	1995-1999	% de l'aire urbaine	2000-2004	% de l'aire urbaine
Caen	15 313	10,8%	579	0,5%	25 435	21,6%
Unité urbaine	113 039	79,7%	102 515	87,0%	67 717	57,5%
Périurbain	28 720	20,3%	15 285	13,0%	49 986	42,5%
Aire urbaine	141 759		117 800		117 703	

La construction de commerces dans l'aire urbaine de Dijon entre 1990 et 2004

	1990-1994	% de l'aire urbaine	1995-1999	% de l'aire urbaine	2000-2004	% de l'aire urbaine
Dijon	26 130	20,0%	13 228	20,0%	22 896	21,7%
Unité urbaine	112 864	86,3%	47 200	71,5%	97 326	92,1%
Périurbain	17 846	13,7%	18 819	28,5%	8 293	7,9%
Aire urbaine	130 710		66 019		105 619	

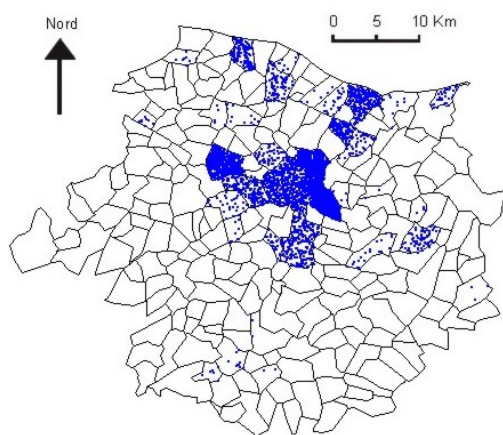
La construction de commerces dans l'aire urbaine de Montpellier entre 1990 et 2004

	1990-1994	% de l'aire urbaine	1995-1999	% de l'aire urbaine	2000-2004	% de l'aire urbaine
Montpellier	54 074	28,7%	24 823	27,3%	64 408	33,1%
Unité urbaine	147 370	78,2%	51 563	56,7%	144 168	74,0%
Périurbain	41 166	21,8%	39 428	43,3%	50 688	26,0%
Aire urbaine	188 536		90 991		194 856	

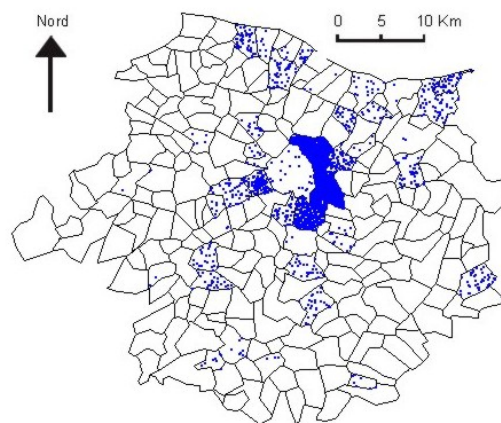
Source : SITADEL. Réalisation XD

La construction de commerces dans l'aire urbaine de Caen entre 1990 et 2004

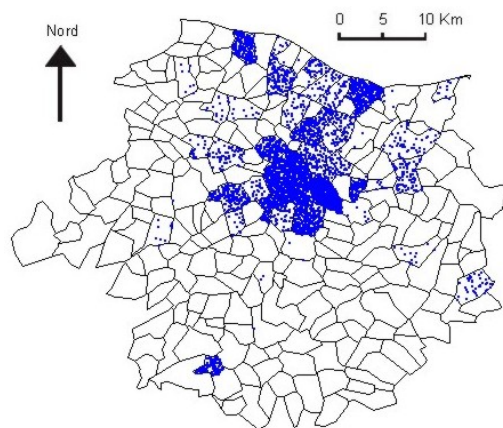
Entre 1990 et 1994



Entre 1995 et 1999



Entre 2000 et 2004



1 point = 25 m² de SHON de commerce mis en chantier.

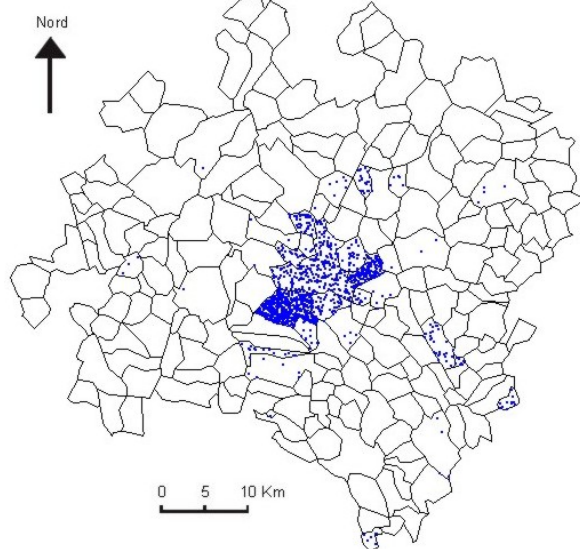
Les commerces sont très concentrés dans la partie centrale de l'agglomération. La carte de la situation entre 1995 et 1999 montre bien la très forte attractivité commerciale des villes de « banlieue » à proximité de la rocade ...

Dans la dernière période, l'attractivité des communes littorales et rétro littorales se manifeste comme si les commerces suivaient, avec un peu de retard, les habitants ...

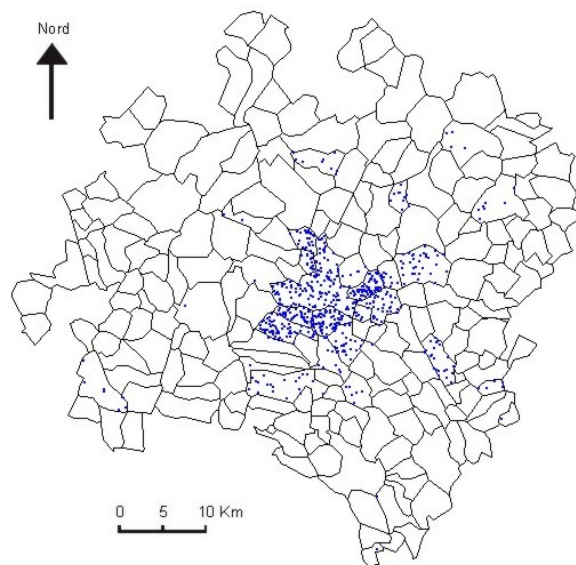
Source : SITADEL. Réalisation XD

La construction de commerces dans l'aire urbaine de Dijon entre 1990 et 2004

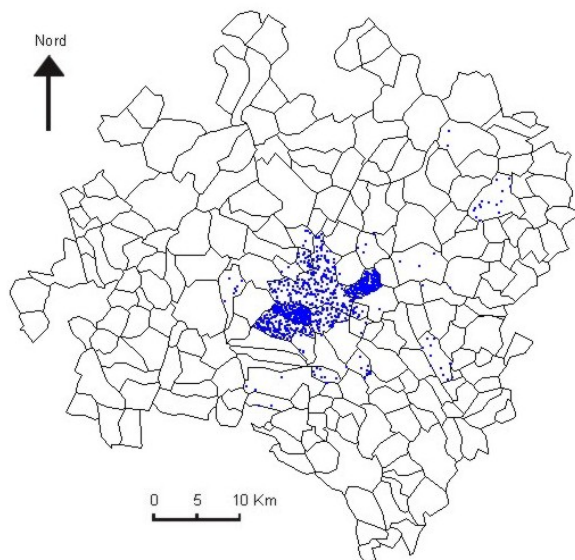
Entre 1990 et 1994



Entre 1995 et 1999



Entre 2000 et 2004



1 point = 25 m² de SHON de commerce mis en chantier.

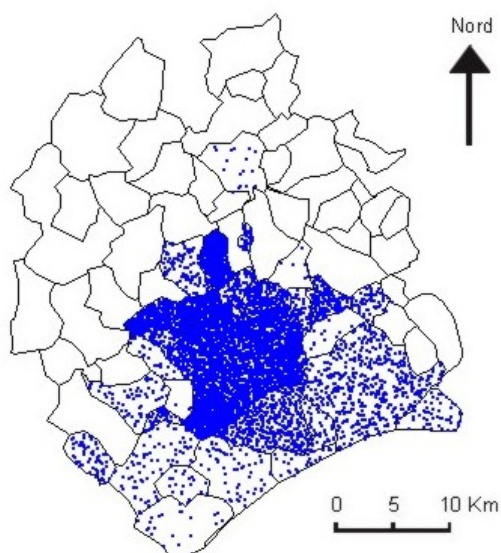
Les commerces sont concentrés dans la ville-centre et dans deux communes de la périphérie dijonnaise

Les villes de Quetigny, à l'est de Dijon, et de Chenôve, au Sud, apparaissent comme des polarités commerciales émergentes. L'absence de liaison de rocade au nord-ouest de Dijon se traduit par un faible développement commercial de ce secteur.

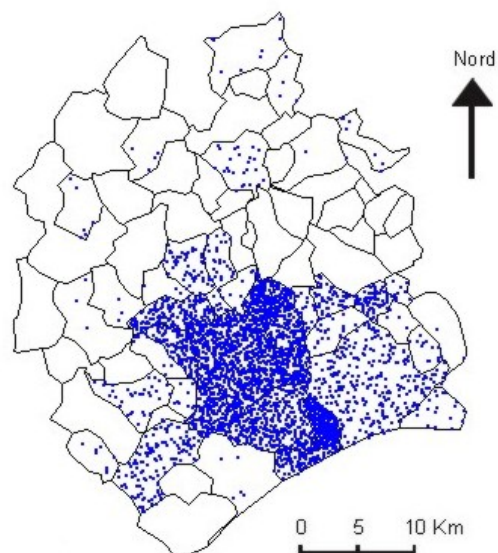
Source : SITADEL. Réalisation XD

La construction de commerces dans l'aire urbaine de Montpellier entre 1990 et 2004

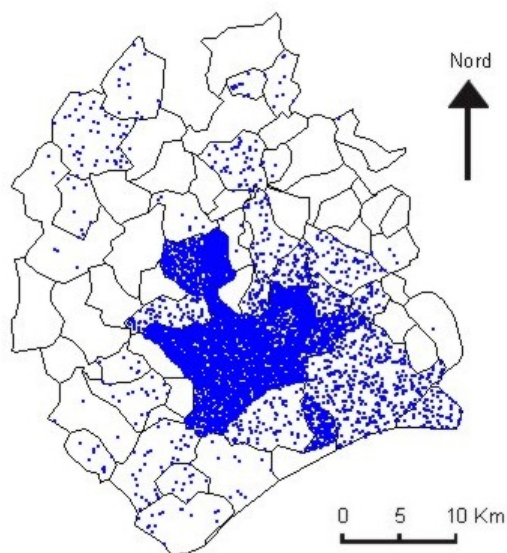
Entre 1990 et 1994



Entre 1995 et 1999



Entre 2000 et 2004



1 point = 25 m² de SHON de commerce mis en chantier.

Les commerces sont nombreux à être construits dans la commune même de Montpellier. Un fort développement commercial se manifeste le long de l'autoroute A9 et vers le sud (communes de Lattes, de Pérols ...) Au cours de la dernière période, des projets ont vu le jour à Saint-Clément de Rivière et à Montferrier-sur-le-Lez.

Source : SITADEL. Réalisation XD

B-3-g Des industries entre banlieues traditionnelles et logiques routières

L'industrie se distribue entre la banlieue et le périurbain. Les sites industriels traditionnels de Caen ou de Dijon se maintiennent et des projets de construction s'y manifestent. Toutefois, la périurbanisation de l'industrie est manifeste, même si les formes industrielles sont parfois différentes (nombreux projets de petites dimensions).

La construction de locaux industriels dans l'aire urbaine de Caen entre 1990 et 2004

	1990-1994	% de l'aire urbaine	1995-1999	% de l'aire urbaine	2000-2004	% de l'aire urbaine
Caen	20 655	3,3%	3 029	1,2%	6 419	1,5%
Unité urbaine	527 064	84,6%	127 180	50,4%	268 848	63,4%
Périurbain	95 837	15,4%	125 201	49,6%	155 172	36,6%
Aire urbaine	622 901		252 381		424 020	

La construction de locaux industriels dans l'aire urbaine de Dijon entre 1990 et 2004

	1990-1994	% de l'aire urbaine	1995-1999	% de l'aire urbaine	2000-2004	% de l'aire urbaine
Dijon	95 787	28,9%	17 399	10,4%	33 265	12,0%
Unité urbaine	251 587	75,9%	93 380	55,8%	204 165	73,7%
Périurbain	79 905	24,1%	74 084	44,2%	72 884	26,3%
Aire urbaine	331 492		167 464		277 049	

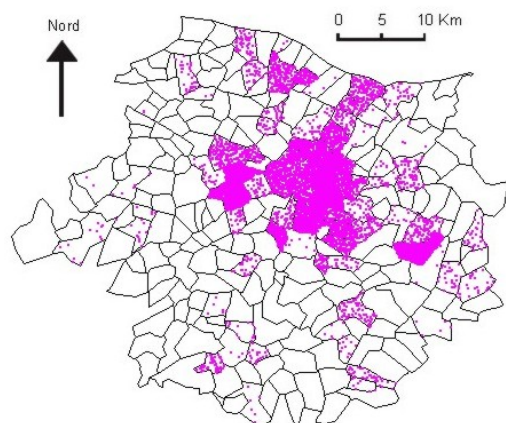
La construction de locaux industriels dans l'AU de Montpellier entre 1990 et 2004

	1990-1994	% de l'aire urbaine	1995-1999	% de l'aire urbaine	2000-2004	% de l'aire urbaine
Montpellier	44 288	11,9%	25 864	14,3%	58 263	20,3%
Unité urbaine	161 432	43,2%	77 813	43,1%	153 020	53,3%
Périurbain	212 176	56,8%	102 873	56,9%	134 010	46,7%
Aire urbaine	373 608		180 686		287 030	

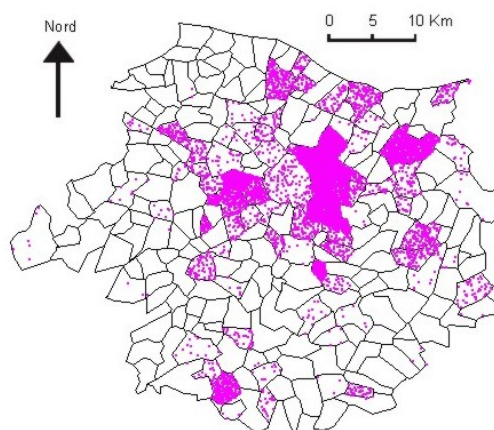
Source : SITADEL. Réalisation XD

La construction d'industries dans l'aire urbaine de Caen entre 1990 et 2004

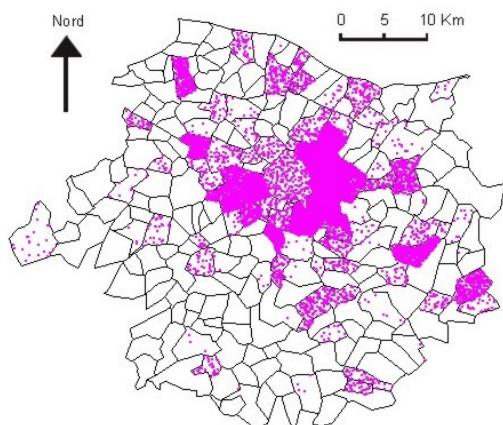
Entre 1990 et 1994



Entre 1995 et 1999



Entre 2000 et 2004



1 point = 25 m² de SHON de commerce mis en chantier

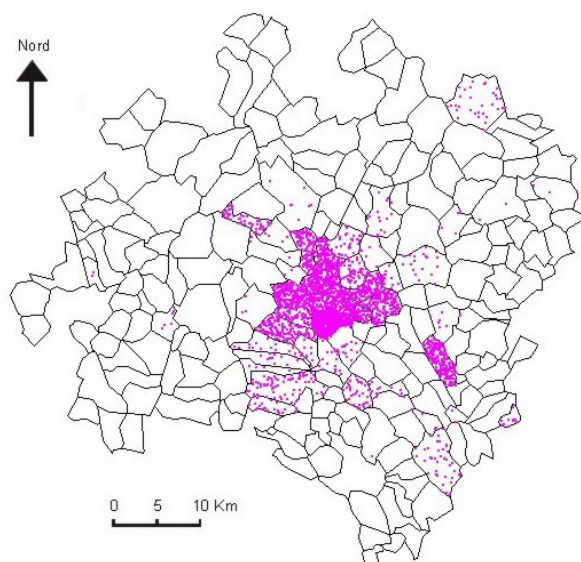
A Caen également, l'industrie est beaucoup plus diffuse que les autres activités économiques. De petits pôles industriels périurbains émergent.

L'industrie continue toutefois à se développer et à se renouveler dans les banlieues ouvrières de l'est caennais (par exemple les communes de Mondeville, Blainville, Hérouville-Saint-Clair).

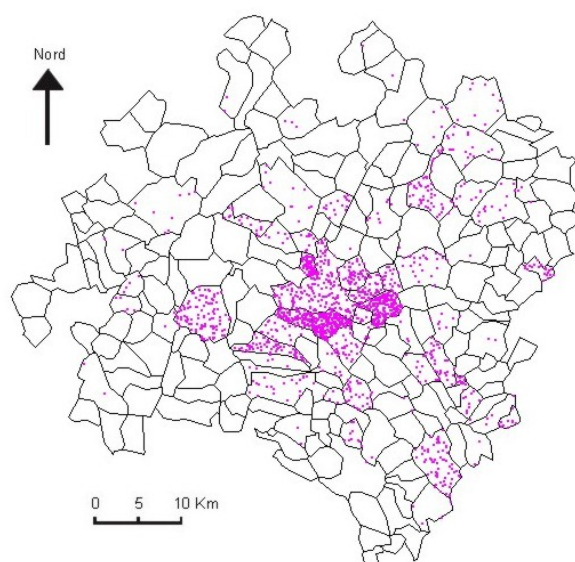
Source : SITADEL. Réalisation XD

La construction d'industries dans l'aire urbaine de Dijon entre 1990 et 2004

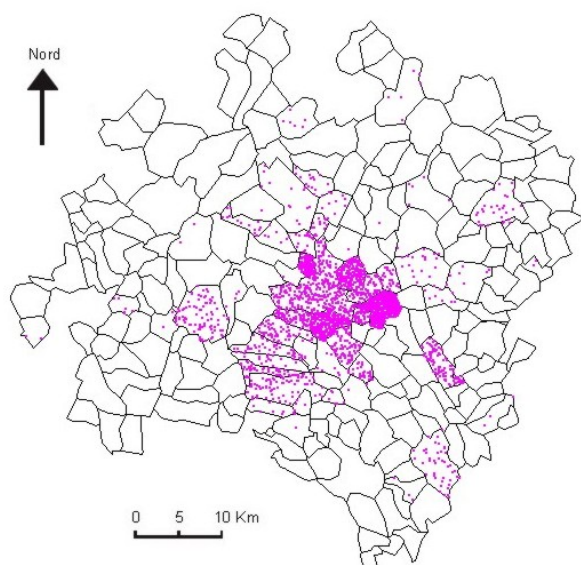
Entre 1990 et 1994



Entre 1995 et 1999



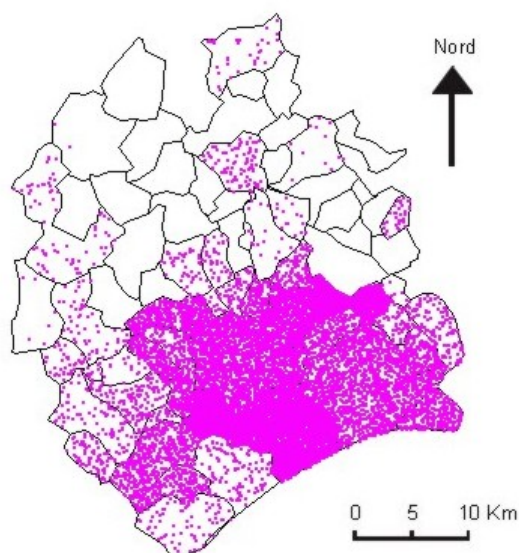
Entre 2000 et 2004



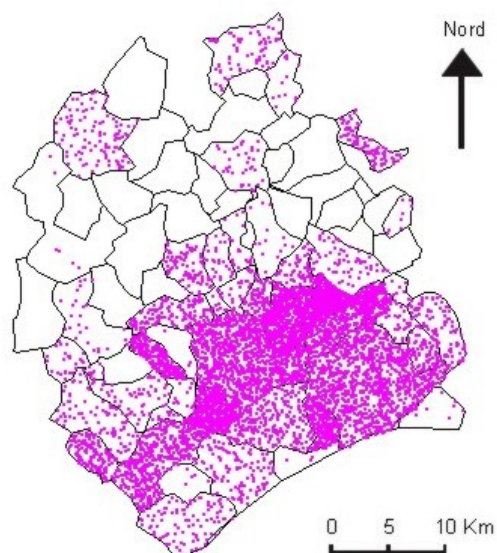
1 point = 25 m² de SHON. L'industrie apparaît beaucoup plus diffuse que le commerce. Dijon a une bonne attractivité entre 1990 et 1994. Mais les projets industriels sont surtout nombreux dans les communes limitrophes de Dijon telles que Chevigny-Saint-Sauveur à l'est ou Longvic et Chenôve au sud. Ces communes sont des communes à tradition ouvrière et industrielle. On peut noter le contraste avec le nord-ouest de Dijon beaucoup moins industriel. L'absence de rocade nord-ouest ainsi que le relief explique en grande partie cette permanence de la géographie industrielle. L'industrie se diffuse dans le monde périurbain. Un pôle industriel émerge dans le périurbain avec la commune de Genlis, où les constructions de locaux industriels sont nombreuses entre 1990 et 1994. Il s'agit d'un gros bourg de 5 000 habitants qui développe des zones d'activités. Quelques installations industrielles sont également à noter dans les communes situées le long de la Côte de Bourgogne, ce sont principalement de petites unités liées à l'exploitation viticole (fabrique de bouchon, logistique, étiquette etc.).

La construction d'industries dans l'aire urbaine de Montpellier entre 1990 et 2004

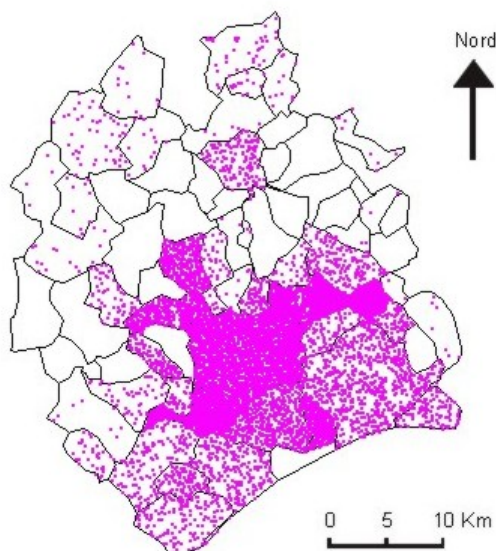
Entre 1990 et 1994



Entre 1995 et 1999



Entre 2000 et 2004



1 point = 25 m² de SHON de commerce mis en chantier

L'industrie est plus diffuse que les bureaux. On peut noter qu'elle est peu attirée par le littoral, notamment en raison de la pression foncière. Une industrie périurbaine se manifeste au nord de l'aire urbaine. La ville de Montpellier dispose d'un nombre important de constructions industrielles grâce à la présence de terrains encore disponibles. De plus, l'industrie montpelliéraine, dans laquelle dominent les industries de pointe, recherche une localisation à proximité des centres universitaires et tertiaires.

Source : SITADEL. Réalisation XD

Loin d'être le résultat d'un « *chaos urbain* » distribuant indistinctement les hommes et les activités au sein d'un espace de plus en plus large, le processus d'étalement urbain obéit à un certain nombre de logiques différenciées selon les types d'immobilier.

Le logement se diffuse très largement dans l'espace. Il est remarquable d'observer que toutes les communes connaissent une légère croissance de leur population : la périurbanisation, ce n'est ni l'accueil massif de population par quelques communes « *irresponsables* », ni la fermeture délibérée de communes centrales ou de banlieue. C'est un processus de diffusion d'une croissance lente et maîtrisée à l'ensemble des communes. Ce qui apparaît comme le résultat d'une croissance désordonnée peut s'expliquer par la volonté de chaque commune d'avoir une « *croissance lente* ». Toutes les communes reçoivent chaque décennie un pourcentage assez faible de constructions, se répartissant ainsi la charge de l'accueil de nouvelles populations. Cette équi-répartition des nouvelles constructions se fait dans un périmètre de plus en plus grand à mesure que l'amélioration des capacités et des vitesses du réseau routier rend de nouvelles communes « *urbanisables* ».

S'il y a une répartition à peu près équitable du nombre de logements, il y a au contraire concurrence pour les activités où chaque collectivité tente de faire jouer son avantage. Les bureaux restent dans les villes-centres, plus prestigieuses. Seules quelques opérations dans la banlieue attirent les bureaux. Dans le périurbain, des emplois tertiaires sont présents mais ce sont principalement des emplois de la « *reproduction sociale simple* »³⁸⁴, c'est-à-dire des emplois de services banals aux ménages, services marchands ou non-marchands et commerces de détail³⁸⁵. L'industrie se répartit entre les communes anciennement industrielles de banlieue où des zones d'activités bien équipées et fonctionnelles sont créées afin de maintenir des emplois dans ces communes³⁸⁶ et les nouvelles zones d'activités qui se réalisent dans les communes périurbaines bordées par une route nationale ou une bretelle d'autoroute. Enfin, le commerce s'implante préférentiellement le long des voies rapides, aux limites entre la ville dense et la ville diffuse.

³⁸⁴ BECKOUCHE, Pierre, DAMETTE, Félix, « Une grille d'analyse de l'emploi », *Economie et statistique*, 270, 1993, pp. 37-47

³⁸⁵ Sur ce processus, voir BOINO, Paul, VANIER, Martin, « Nouvelles polarités et conurbation : l'exemple de la région urbaine lyonnaise », in PERRIN, Evelyne, ROUSIER, Nicole (coord.), *Ville et emploi, Le territoire au cœur des nouvelles formes de travail*, Ed. de l'Aube, 2000, pp. 104-119.

³⁸⁶ Voir par exemple la monographie sur Mondeville VALOGNES, Stéphane, « De la société métallurgique de Normandie à Effiscience. La transformation d'un site industriel », *Annales de la recherche urbaine*, n° 101, 2006, pp. 67-74.

B-3-h Quelle mixité fonctionnelle dans la ville diffuse ?

L'étalement de la ville conduit-il à son éclatement ? Comment le fonctionnement urbain est-il affecté par les processus de dispersion de la construction ? La ville diffuse pose en effet deux défis majeurs :

- **la ville diffuse est-elle capable de créer de nouvelles centralités ?** Les causes comme les effets de la crise des centres anciens sont maintenant bien connues des urbanistes. Les causes sont multiples : la détérioration des conditions de l'accessibilité (problèmes de stationnement, congestion du trafic), l'inadaptation du parc immobilier, le manque d'espace pour s'étendre, la hausse du coût du foncier, les difficultés d'extension, les nuisances urbaines (sécurité, bruit, pollution, cadre de vie) et les réglementations d'urbanisme contraignantes des centres anciens. A ces aspects négatifs propres aux centres-villes, s'ajoutent les qualités qui caractérisent les périphéries : un cadre de vie plus préservé, des disponibilités foncières importantes, un coût des terrains moindre, une accessibilité qui peut être favorable en certains points avec les nouveaux réseaux transports (transport routier, et également aéroport ou gare TGV) etc. Mais au-delà de cette « crise » des centres traditionnels, n'y a-t-il pas aujourd'hui émergence de nouvelles centralités, qui comme les anciennes, sont marquées par la pluralité des fonctions urbaines (logements, mais aussi diversité des activités économiques) ?
- **la deuxième question** est liée à la précédente, mais elle est plus large : **la ville diffuse est-elle capable de créer de la « mixité des fonctions »**, c'est-à-dire autre chose qu'une juxtaposition des différentes « fonctions » de la vie urbaine (le travail, les loisirs, l'habitat etc.). Cette recherche est un des objectifs (dont l'application spatiale n'est pas définie) qui doit guider la réalisation des documents d'urbanisme selon le législateur. Seule une certaine mixité est à même de créer de nouveaux centres, et plus largement une réelle vie urbaine. La ville d'aujourd'hui est-elle capable de créer de la mixité fonctionnelle ? Sous quelle forme et où ?

L'utilisation des coefficients de préférence

Pour étudier la répartition spatiale d'une population dans un ensemble géographique, on peut utiliser les "coefficients de préférence". Les coefficients de préférence permettent d'évaluer l'écart à la moyenne que constituerait l'équi-répartition entre une population X et une population Y au sein d'un espace déterminé. L'objectif est de déterminer le pourcentage d'unités appartenant à une population, qui devrait se déplacer pour aboutir à une équi-répartition (théorique) parfaite entre les différentes populations.

Un coefficient de préférence Q se détermine ainsi : $Q_i = x_i / X$ où :

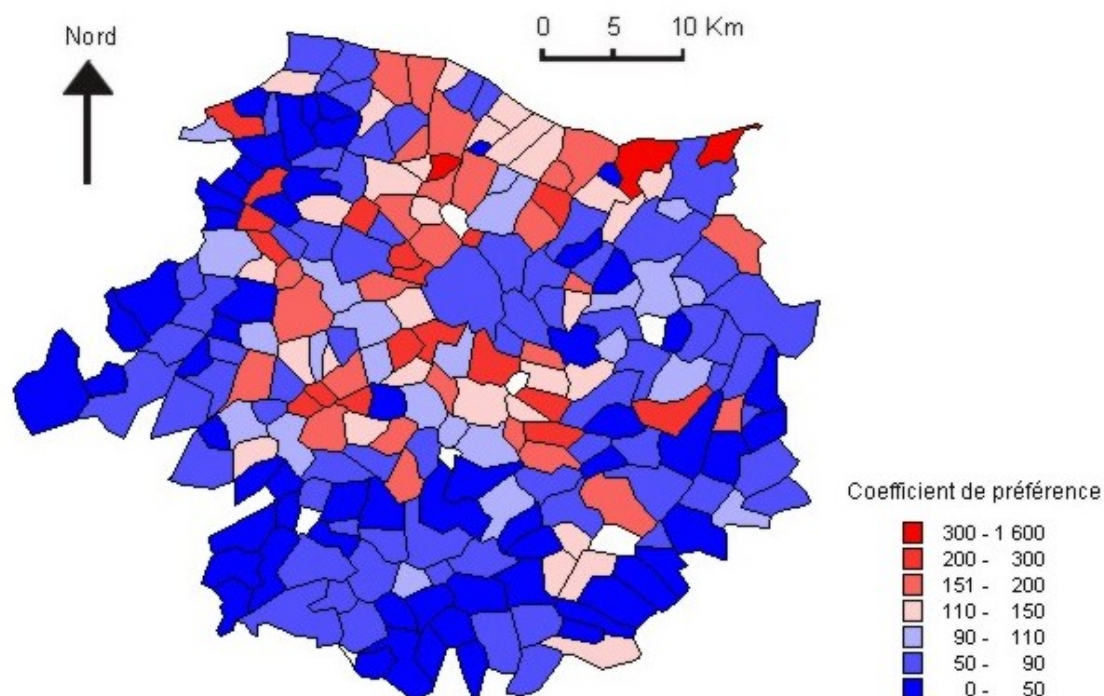
- Q_i est le « coefficient de préférence » ;
- x est le pourcentage d'une population dans un sous-ensemble géographique ;
- X est le pourcentage que représente la population dans l'ensemble géographique de référence.
- i correspond à l'ensemble des zones géographiques de l'aire d'étude.

Si $Q_i > 100$, sous-ensemble dont le nombre d'unités de la population x est supérieure à la moyenne métropolitaine.

Si $Q_i < 100$, sous-ensemble dont le nombre d'unités de la population x est inférieure à la moyenne métropolitaine

Nous ne présentons les résultats que pour une des trois aires urbaines d'étude. Les résultats sont assez semblables dans les trois cas.

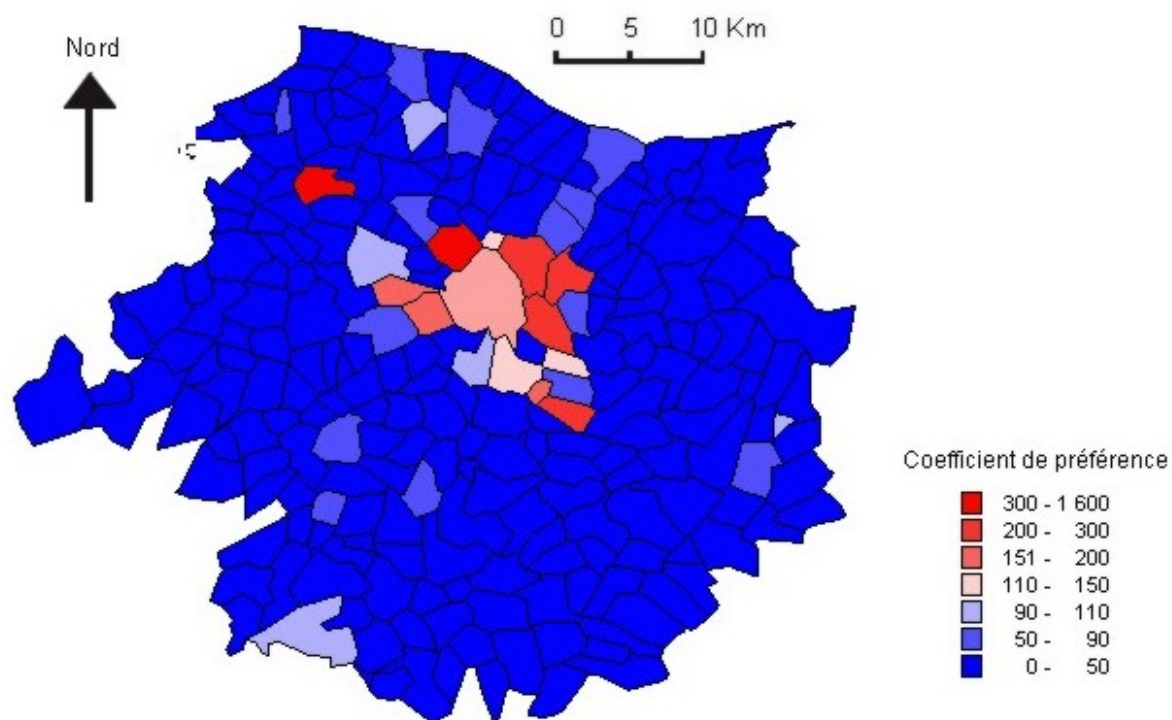
Coefficients de préférence pour la localisation des logements entre 1990 et 2004 dans l'aire urbaine de Caen



Source : SITADEL. Réalisation XD

La construction de logements de ces quinze années est localisée de préférence dans les communes situées dans un rayon compris entre 5 et 15 kilomètres autour du centre de Caen. Les communes limitrophes de Caen marquées par leur passé industriel (Mondeville ou Colombelles) ou par des grands ensembles (Hérouville Saint-Clair) ont une faible attractivité. Dans l'unité urbaine de Caen, seules les villes situées à l'Ouest ou au Sud conservent une certaine attractivité (Saint-Germain La Blanche Herbe, Authie, Louvigny...). L'attractivité la plus forte est donc pour les communes de la « *deuxième couronne* » périurbaine.

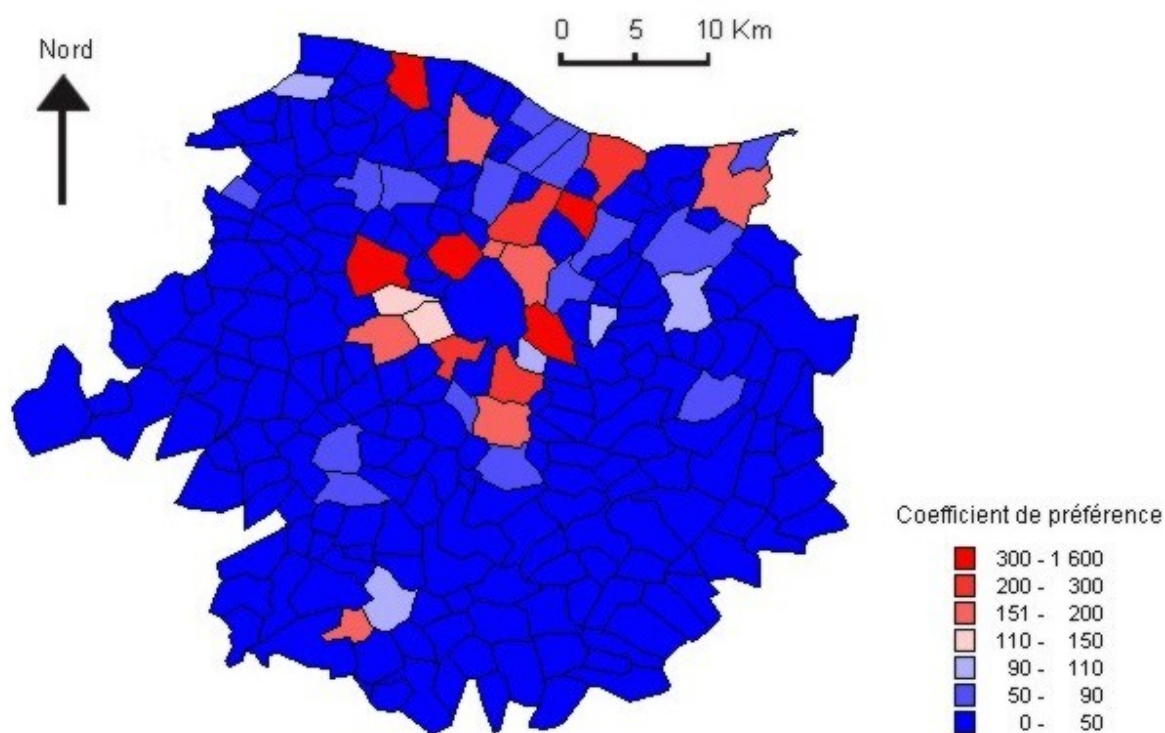
Coefficients de préférence pour la localisation des bureaux entre 1990 et 2004 dans l'aire urbaine de Caen



Source : SITADEL. Réalisation XD

La ville agglomérée conserve une attractivité indéniable pour les activités de bureau. Trois communes du nord-ouest de Caen se détachent nettement : il s'agit d'Hérouville Saint-Clair, de Mondeville et de Colombelles. Sur la commune d'Hérouville Saint-Clair, un projet immobilier de parcs de bureaux de qualité s'est développé autour du quartier CITIS. Mondeville bénéficie du développement de bureaux liés au grand distributeur (Promodès puis Carrefour). Une commune périurbaine, Cully, à l'ouest de Caen, ressort, mais il s'agit d'une très petite commune ayant connu un seul projet peu significatif.

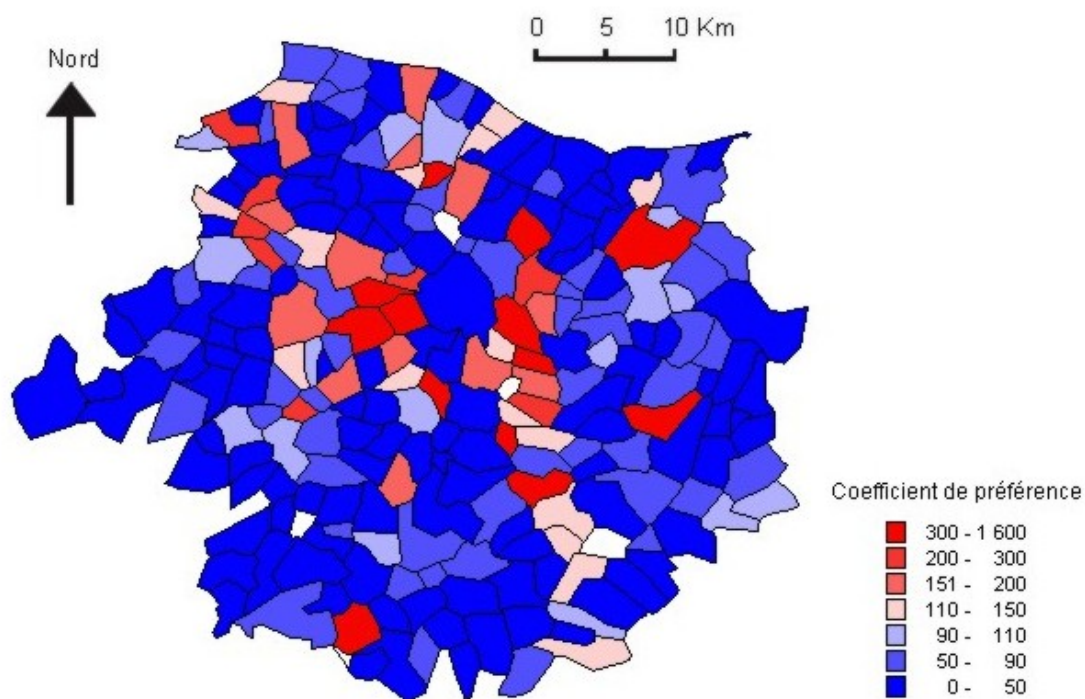
Coefficients de préférence pour la localisation des commerces entre 1990 et 2004 dans l'aire urbaine de Caen



Source : SITADEL. Réalisation XD

Les communes les plus attractives pour les commerces sont de deux types : les communes limitrophes de Caen situées au croisement de la rocade et d'axe radiaux importants (Mondeville avec l'A 13, Ifs avec la voie rapide en direction de Falaise, Hérouville avec la voie rapide en direction de Ouistreham, Rots avec la voie rapide en direction de Cherbourg et de Bayeux ...) et les communes littorales ou rétro-littorales.

Coefficients de préférence pour la localisation de l'industrie entre 1990 et 2004 dans l'aire urbaine de Caen



Source : SITADEL. Réalisation XD

La géographie industrielle apparaît moins nette : les communes limitrophes de Caen notamment à l'est conservent une attractivité déjà notée. Mais ce sont surtout de petites communes périurbaines qui, sans connaître de projets importants, se révèlent très attractives pour de petites unités industrielles par rapport à leur poids démographique.

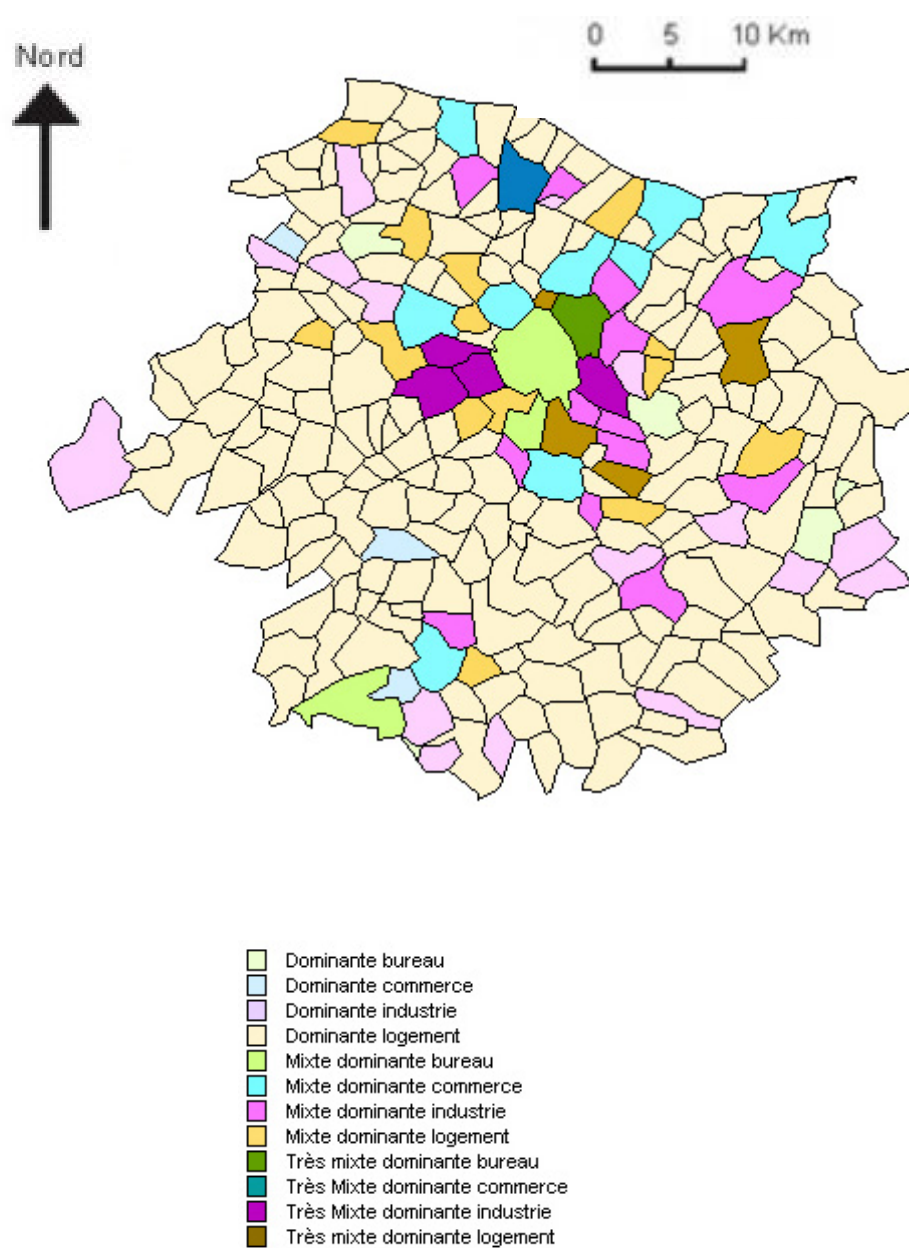
B-3-i Une analyse fonctionnelle des aires urbaines

Afin de voir comment les différentes fonctions se répartissaient dans l'espace, une carte de synthèse est produite pour les trois aires urbaines à partir des coefficients de préférence relevés pour chacune des fonctions :

- dans le cas où un seul des quatre types d'immobilier dépasse le coefficient 70, nous avons défini la ville comme « *dominante* ». Si aucun des coefficients de préférence ne dépasse 70, nous avons défini la dominante en nous référant au coefficient de préférence le plus élevé parmi les quatre pour la commune ;
- dans le cas où deux coefficients de préférence dépassent le coefficient 70, nous avons défini la commune comme « *mixte* ». Nous avons ensuite défini une dominante selon le coefficient de préférence le plus élevé ;
- dans le cas où trois ou quatre coefficients de préférence dépassent le coefficient 70, nous avons défini la commune comme « *très mixte* ». Comme précédemment, une dominante a été déterminée selon le coefficient de préférence le plus élevé de la commune.

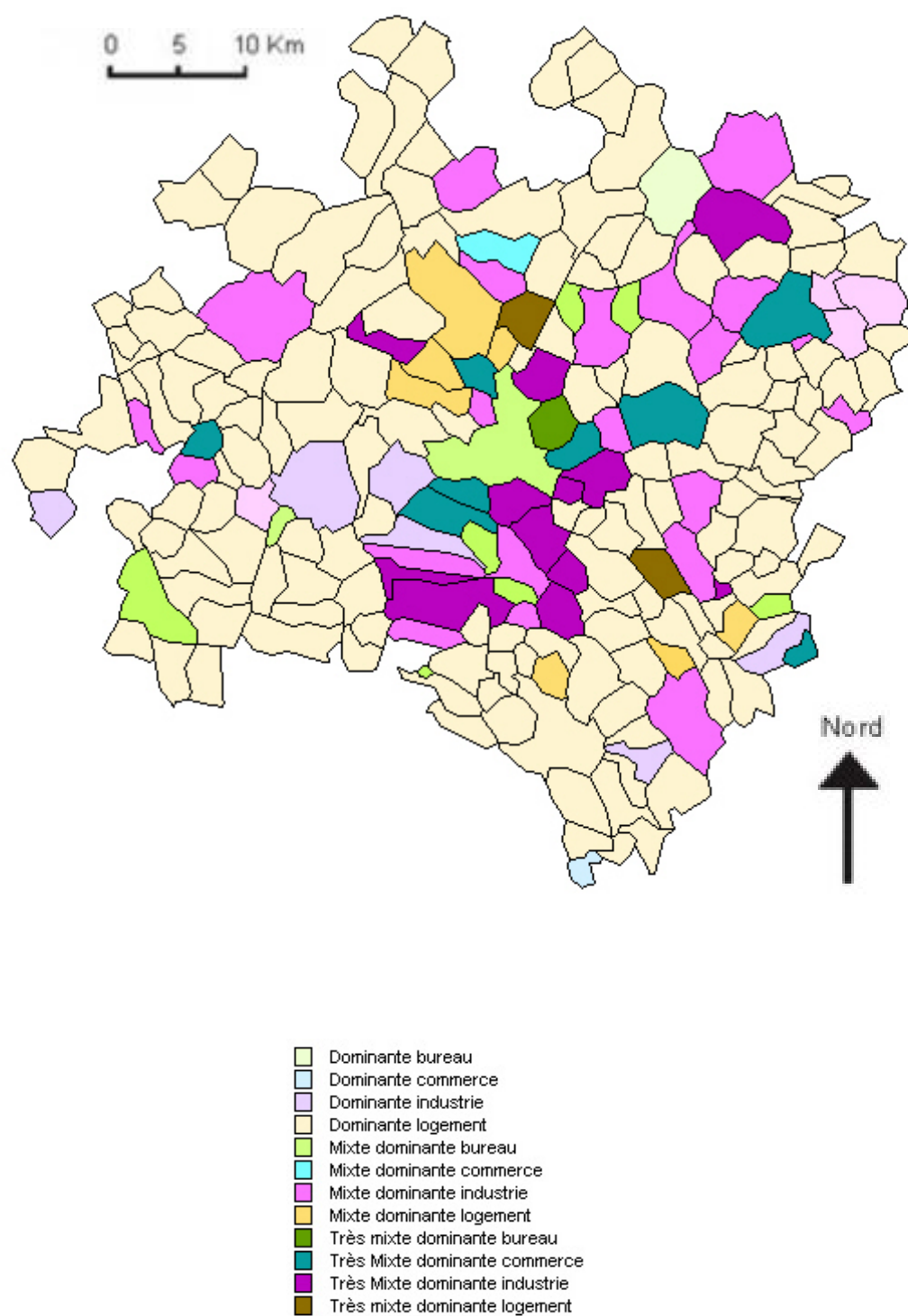
Le coefficient 70 a été défini de manière arbitraire, mais c'est un seuil qui nous a semblé pertinent pour évaluer la présence ou non d'une fonction dans une commune.

La mixité fonctionnelle dans l'aire urbaine de Caen



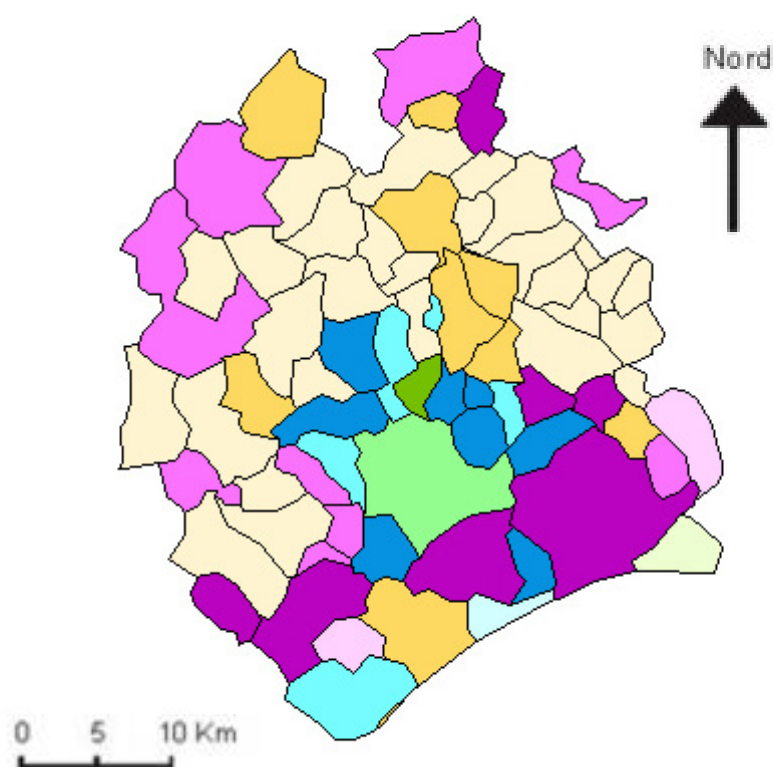
Source : SITADEL. Réalisation XD

La mixité fonctionnelle dans l'aire urbaine de Dijon



Source : SITADEL. Réalisation XD

La mixité fonctionnelle dans l'aire urbaine de Montpellier



- Dominante bureau
- Dominante commerce
- Dominante industrie
- Dominante logement
- Mixte dominante bureau
- Mixte dominante commerce
- Mixte dominante industrie
- Mixte dominante logement
- Très mixte dominante bureau
- Très Mixte dominante commerce
- Très Mixte dominante industrie
- Très mixte dominante logement

Source : SITADEL. Réalisation XD

De nombreux éléments apparaissent communs aux les trois aires urbaines :

- les communes marquées par une « *dominante logement* » sont les plus nombreuses dans le périurbain. Une commune périurbaine se caractérise donc principalement par l'absence de mixité fonctionnelle, ou une sous-représentation des projets immobiliers d'activités par rapport aux constructions de logements.
- Les villes-centres sont toutes les trois « mixtes dominante bureau ». Les villes-centres ont une diversité des fonctions urbaines. Dans chacune des trois aires urbaines, une commune de banlieue apparaît « très mixte avec une dominante bureau » : Hérouville-Saint-Clair à Caen, Saint-Apollinaire à Dijon et Clapiers à Montpellier ;
- Les communes mixtes ou très mixtes sont surtout les villes de banlieue.

B-4 Quelques logiques qui guident l'urbanisation

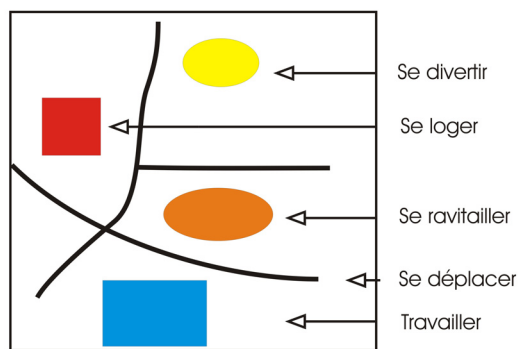
Au-delà des particularités propres à chacune des trois villes étudiées, quatre logiques d'organisation urbaine semblent dominer :

- Dans l'aire urbaine, de nouvelles centralités émergent, comprenant une mixité des fonctions urbaines commerciales, tertiaires, industrielles et des logements. Toutefois, ces pôles sont dans la continuité bâtie des villes existantes : aucun pôle périurbain ne semble réellement exister. La ville périurbaine ne crée pas ses propres centres, ou plutôt elle incite à créer de nouveaux centres à la jonction entre la ville dense et la ville étalée dans les communes de banlieue où se croisent les radiales à voie rapide et les rocades. Aussi, ne trouve-t-on pas dans les zones périurbaines, l'équivalent, même de plus petite dimension, des *edge cities* décrites par le journaliste américain Joël Garreau³⁸⁷, c'est-à-dire de nouveaux centres urbains qui comprennent des logements, des administrations, des commerces (au moins 60 000 m²), des bureaux (au moins 500 000 m²), bref tous les ingrédients d'une ville « normale » mais qui se nichent entre les bretelles d'autoroutes, à côté d'une ville existante ou non loin d'un aéroport... ;
- La mixité des fonctions dans les communes de banlieue n'est pas exclusive d'une stricte séparation des fonctions à l'échelle plus fine des quartiers ou de l'îlot. En effet, si les communes de banlieue apparaissent comme les plus mixtes, elles sont très souvent construites selon le modèle de la ville sectorisée décrit par David Mangin, c'est-à-dire constituées par une juxtaposition de secteurs monofonctionnels séparés par des voies routières rapides³⁸⁸ ;
- Le logement se diffuse dans des aires de plus en plus larges. Il apparaît que très peu de communes ouvrent largement les droits à construire, mais que toutes accueillent un faible nombre de constructions supplémentaires chaque année ;
- Une désarticulation presque complète entre les différents types d'immobilier. Les communes qui accueillent beaucoup d'activités ne sont pas celles qui accueillent toujours le plus grand nombre de logements.

³⁸⁷ GARREAU, Joël, *Edge City : life on the New Frontier*, Double Day, New York, 1991, 546 p.

³⁸⁸ MANGIN, David, *La ville franchisée, formes et structures de la ville contemporaine*, Editions de la Villette, 2005, 398 p.

Une banlieue aux fonctions urbaines juxtaposées : Mondeville



La ville de Mondeville, à l'est de Caen, est fonctionnellement mixte, mais divisée en secteurs, ici commerciaux, industriels, résidentiels et récréatifs, par de grandes infrastructures routières. A la limite entre l'agglomération et la ville diffuse, une ville qui se développe autour des nœuds routiers, avec une mixité des fonctions à l'échelle de l'automobile.

Aux Etats-Unis, la banalisation de l'automobile permet le développement d'edge cities, en Europe, la centralité résiste mieux, lestée d'une charge symbolique et historique plus forte. La ville européenne développe des « villes des nœuds », bien adaptée à la civilisation automobile, mais à proximité immédiate de l'agglomération historique.

Source : GoogleEarth

Face à ces différentes logiques, la loi SRU, pour répondre aux grands enjeux de la ville, propose une scène de débat à l'échelle de l'aire urbaine pour une mise en cohérence des politiques communales, pour canaliser le développement résidentiel périurbain et inciter à l'urbanisation le long des axes de transports collectifs. Ces objectifs sont incontestablement ambitieux au regard du fonctionnement actuel des aires urbaines. Mais peuvent-ils être efficaces ?

C – LES COOPERATIONS INTERCOMMUNALES A CAEN, DIJON ET MONTPELLIER

La mise en œuvre des lois Voynet, Chevènement et SRU est une occasion rare donnée aux élus et acteurs locaux de penser en même temps l'adaptation des cadres administratifs et la planification urbaine. L'inadéquation des structures administratives aux enjeux de la ville est source d'une perpétuelle insatisfaction pour les urbanistes. Ildefonso Cerda, considéré comme un des pionniers de l'urbanisme, remarquait déjà dans sa *Théorie générale de l'urbanisation* que « *lorsque l'on essaie d'étendre un noyau urbain, il est presque toujours indispensable de prendre certaines dispositions applicables au-delà du territoire de la juridiction de la municipalité. Et comme il est difficile, et parfois absolument impossible, d'harmoniser les intérêts de chacune des municipalités à la juridiction desquelles ressortit le terrain urbanisable, l'extension ne s'effectue pas ou mal, et elle ne peut ni satisfaire à l'esprit d'unification qui doit présider à sa réalisation, ni à l'intérêt présent ou à venir du noyau agrandi. Combien d'irrégularités et d'absurdités proviennent de causes semblables.*³⁸⁹ ».

Pourtant, nous le verrons, les limites des structures intercommunales ont rarement été pensées à partir d'enjeux d'urbanisme. En effet, si le SCOT est un outil uniquement dédié à la planification, les EPCI doivent répondre à des enjeux beaucoup plus variés et nombreux. Un EPCI, ce sont le partage de la taxe professionnelle - et donc, la mise en commun de la politique de développement économique -, l'exercice de nombreuses compétences, une administration qui s'étoffe rapidement. Donc, les enjeux sont politiquement et financièrement beaucoup plus lourds pour la création d'une intercommunalité que pour la création d'un SCOT. C'est pourquoi l'ordre presque toujours suivi dans la réorganisation territoriale a été la réflexion sur les intercommunalités, puis, dans un deuxième temps, l'organisation du SCOT. C'est l'ordre que nous suivrons pour présenter les réorganisations territoriales dans nos trois terrains d'étude. La réflexion sur les contrats de pays et d'agglomération n'a jamais été centrale, mais a contribué à alimenter les débats relatifs aux intercommunalités et aux SCOT.

³⁸⁹ CERDA, Ildefonso, *La théorie générale de l'urbanisation* (1863), Les éditions de l'imprimeur, 2005, p. 113

Comment sont nées les intercommunalités ? Dans les trois cas, l'histoire de l'intercommunalité a joué un rôle majeur : des habitudes de travail en commun ont été prises, des compétences sont déjà partagées. La loi Chevènement ne prend pas place dans un terrain vierge (C-1 *L'intercommunalité avant la loi Chevènement*). Néanmoins, les communautés d'agglomération marquent une rupture dans l'histoire des coopérations intercommunales. Leur naissance s'opère sur des modes toujours différents. A Caen, la tiédeur intercommunale des élus se traduit par la volonté de transformer le district en une communauté d'agglomération que l'on souhaite minimale (C-2 *Caen, d'un district tardif à une agglomération minimale*). A Dijon, c'est au contraire d'une manière plus consensuelle que naît la communauté d'agglomération (C-3 *Dijon, l'intercommunalité consensuelle*). A Montpellier, on ne rencontre ni la tiédeur caennaise, ni l'entente dijonnaise, mais plutôt des conflits violents et longs (C-4 *Conflits autour de la communauté d'agglomération de Montpellier*). Que reste-t-il aux communes après la naissance de ces nouvelles structures intercommunales ?

C-1 L'intercommunalité avant la loi Chevènement

L'intercommunalité est déjà une histoire ancienne quand la loi Chevènement se met en place. Certes, elle n'avait ni les mêmes attributs, ni les mêmes fonctions, mais les formes anciennes de regroupement intercommunal ont un impact puissant sur les transformations ultérieures. Des habitudes de travail en commun ont pu être prises (par les techniciens comme par les élus). Par ailleurs, au moment de la mise en œuvre de la loi Chevènement, il a fallu rationaliser la carte des syndicats à vocation unique ou à vocations multiples qui se chevauchent, s'emboîtent et s'imbriquent.

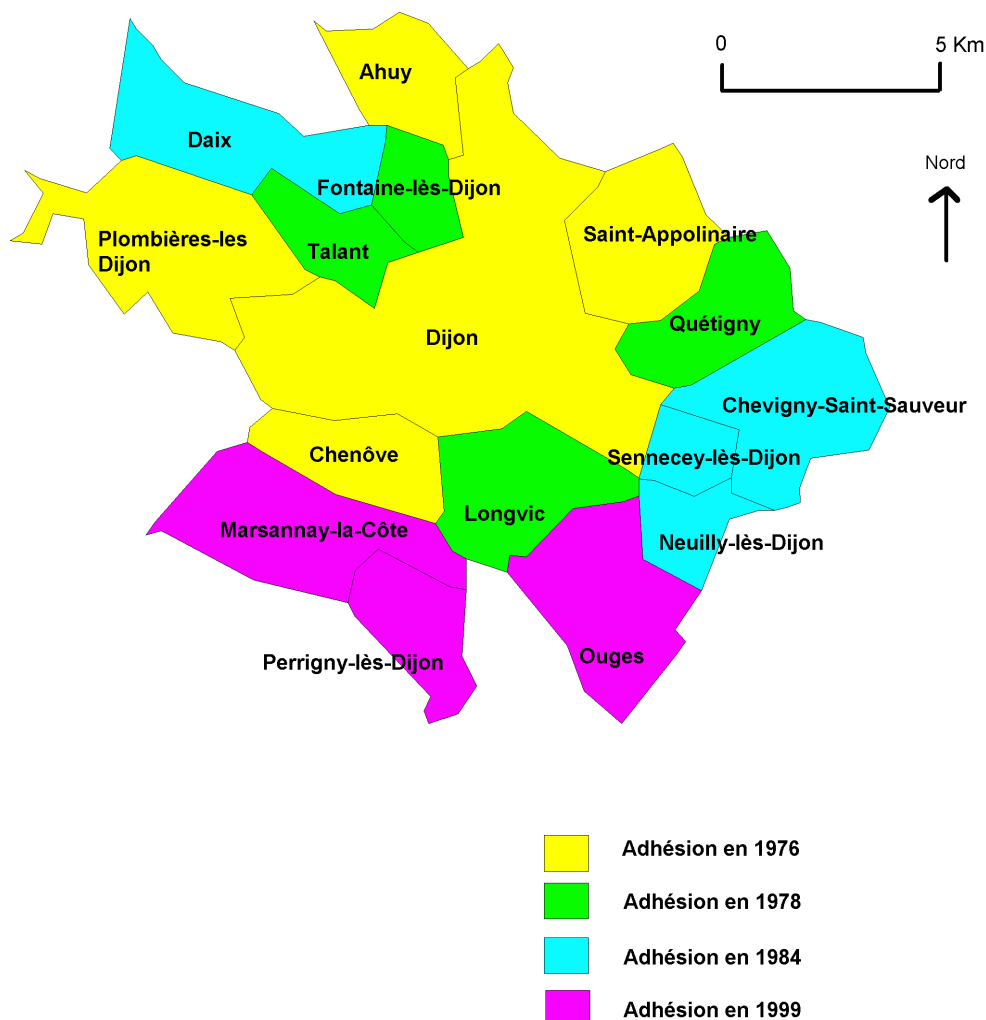
C-1-a Une intercommunalité dijonnaise de plus en plus large

L'histoire de la coopération intercommunale dans l'agglomération dijonnaise a commencé avec la création d'organismes qui ont pris tout d'abord la forme de syndicats à vocation unique, associant deux communes. C'est ainsi qu'en 1961 était créé le syndicat intercommunal d'aménagement Dijon-Talant pour aménager les zones d'habitation de Fontaine d'Ouche et du Belvédère. En 1963, c'est au tour du syndicat intercommunal d'aménagement de Dijon-Chenôve d'être créé, pour aménager une zone industrielle. En 1963, naît un syndicat intercommunal des transports qui regroupe les communes de Dijon, Chenôve, Fontaine, Longvic, Plombières, Quétigny, Saint-Apollinaire et Talant pour organiser les transports urbains de voyageurs.

En 1966 est créé le syndicat intercommunal de services de l'agglomération dijonnaise (SISAD). Il prend en charge les transports urbains, la collecte des ordures ménagères, le traitement des déchets, le service de secours et de lutte contre l'incendie et une agence intercommunale d'urbanisme. Le SISAD, qui regroupe les huit communes du syndicat des transports auxquelles s'est joint Ahuy en 1972, est un SIVOM (syndicat intercommunal à vocations multiples) dont la gestion s'avère difficile. En effet, chaque service géré par le syndicat est financé par des versements provenant du budget des communes adhérentes. Leur montant est arrêté au moyen de clés de répartition (population de la commune, kilomètres parcourus par les bus dans la commune) souvent discutables.

Le district de Dijon a été créé en 1976. Il comprenait alors 5 communes, celles d'Ahuy, de Chenôve, de Dijon, de Plombières-les-Dijon et de Saint Apollinaire. Cette première intercommunalité disposait surtout de compétences techniques concernant les transports urbains, les ordures ménagères, les services de secours et de lutte contre l'incendie. Mais le district est également doté de compétences économiques avec la charge de réaliser les zones industrielles de Dijon-Chenôve et de Dijon-Saint-Apollinaire. La forme de district a d'abord peut-être d'abord un peu rebuté, notamment en raison de sa fiscalité propre, mais devant l'importance des services qu'il rend, les quatre communes qui avaient refusé de passer du SIVOM au district en 1976 ont franchi le pas en 1978. Ensuite le district s'étend progressivement. En 1984, quatre communes y adhèrent : Chevigny-Saint-Sauveur, Daix, Neuilly-lès-Dijon et Sennecey-lès-Dijon. En 1999, trois nouvelles communes entrent à leur tour dans le district : Marsannay-la-Côte, Ouges et Perrigny-lès-Dijon.

Le district de Dijon de 1976 à 1999



Source : communauté d'agglomération de Dijon. Réalisation XD

Une des particularités de l'intercommunalité dijonnaise est le partage très précoce des prérogatives dans le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme. Dès 1966, le SISAD se dote en effet d'un service d'urbanisme appelé « Agence Intercommunale d'Urbanisme de Dijon » (AGIUD). Elle constitue un cas unique pendant une dizaine d'années. Il ne s'agit pas d'une agence d'urbanisme sur le modèle des associations loi 1901 soutenues par le Ministère de l'Équipement, mais d'une agence financée uniquement par le district.

Cette agence intercommunale a été créée suite à une opposition entre la ville de Dijon et les services locaux de l'Équipement. En 1966, le ministère de l'Équipement nomme à Dijon un urbaniste en chef de l'État, chargé de mettre en place une agence d'urbanisme. Pendant un

certain temps, deux agences vont coexister : l'AGIUD et l'Agence d'Urbanisme de la Région Dijonnaise, dont le responsable est directeur du groupe d'études et de programmation de la Direction Départementale de l'Equipeement. On arrive finalement à un accord tacite : l'agence de l'Etat s'occupe du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme et l'AGIUD des plans d'occupation des sols. En fait, le schéma directeur n'a jamais été approuvé et l'Agence d'Urbanisme de la Région Dijonnaise devient finalement l'ODEAUF 21 (Organisme d'Etudes et d'Aménagement Urbain et Foncier de la Côte d'Or). Désormais, on assiste à un partage des tâches : l'AGIUD travaille sur l'espace du district et l'ODEAUF 21 sur le reste du département.

Le district gère l'AGIUD et met cet instrument à la disposition des treize communes pour les aider à régler tous leurs problèmes de planification urbaine. Dans les années 1980, l'AGIUD dispose d'environ quatre-vingts agents. Elle a une mission de prestataire de services gratuits et aide les communes à prendre leurs décisions. L'agence dispose d'un fichier de l'évolution de la construction et d'un fichier de la demande de logement locatif social, dressé avec l'aide des organismes HLM, qui permet de connaître, tous les six mois, les caractéristiques de la demande et des demandeurs. C'est à partir de ce fichier qu'a été élaboré en 1984, un programme local de l'habitat. Depuis 1982, le district a adopté un programme d'action foncière qui lui permet d'acheter des terrains, de les mettre en portefeuille et de les restituer aux communes ou à un aménageur public ou privé pour réaliser une opération d'aménagement.

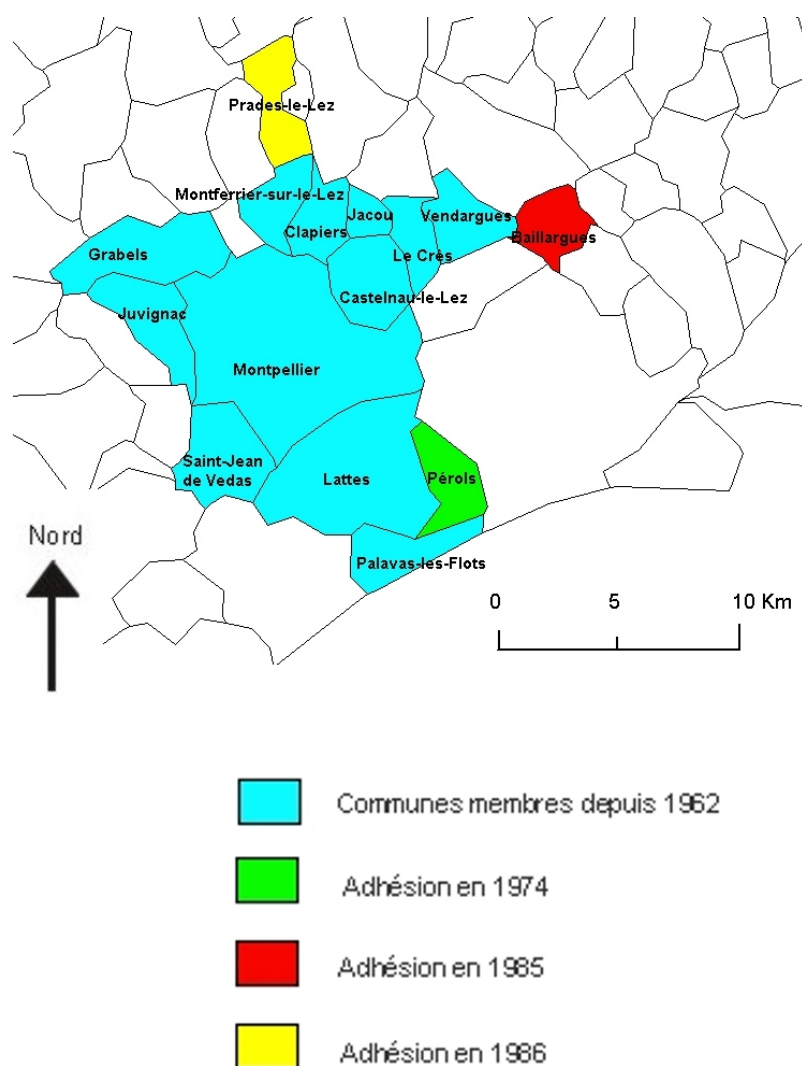
Le district de Dijon fonctionne de manière consensuelle. Il présente, avant la loi Chevènement, une des rares tentatives de partage d'une compétence plus politique que technique, l'urbanisme.

C-1-b L'ancienneté de l'intercommunalité montpelliéraine

Le préfet de l'Hérault écrit le 6 octobre 1964 au maire de Montpellier pour lui proposer de créer un district ; trois mois plus tard, le 19 janvier 1965, un arrêté du préfet crée le district de Montpellier, avec 12 communes : Castelnau-le-Lez, Clapiers, Le Crès, Grabels, Jacou, Juvignac, Lattes, Montferrier-sur-le-Lez, Montpellier, Palavas-les-Flots, Saint-Jean de Vedas et Vendargues. Ses compétences portent essentiellement sur les « *études des problèmes d'urbanisme soulevés par le développement de l'agglomération montpelliéraine* ». Il doit également assumer la gestion des services d'incendie et de secours.

L'extension du district n'a pas été recherchée. Seules trois communes l'ont rejoint après sa création : Pérols en 1974, Baillargues en 1985 puis Prades-le-Lez en 1986.

L'extension progressive du district de Montpellier



Sources : communauté d'agglomération de Montpellier. Réalisation XD

La principale évolution que connaît le district est le progressif élargissement de son champ d'action, notamment depuis l'élection d'un nouveau président en 1977, le nouveau maire de Montpellier, Georges Frêche.

En septembre 1981, le district se dote de la compétence des transports urbains.

Le 20 mars 1989, le district se dote de la compétence de l'assainissement, puis, le 17 janvier 1991, des compétences qui concernent le traitement et le stockage des ordures ménagères.

Pour renforcer son action économique, en 1983, le district construit le premier atelier relais à Vendargues. En septembre 1987, ouvrent la pépinière d'entreprises et le centre européen d'entreprise et d'innovation Cap Alpha, à Clapiers. Le district contribue fortement à la stratégie de promotion technopolitaine de Montpellier.

Le 18 mai 1988, le district étend ses compétences au conservatoire national de Région, puis le 16 novembre 1988, la charge de la « *réalisation d'équipements culturels et sportifs* » échoit au district. Le 6 janvier 1989 le district prend également la responsabilité de l'école des Beaux-Arts. En environ un an, ce sont les fleurons de la politique culturelle qui passent sous l'autorité du district, ce qui est assez remarquable. En effet, la politique culturelle est souvent considérée comme un marqueur identitaire fort par les communes.

C'est au cours de la décennie 1990 que sont inaugurés les équipements que la capacité d'investissement du district a permis de financer : le 15 avril 1993 la piscine de Jacou (le réseau en compte 10 aujourd'hui) ; le 15 juin 1996 la piscine olympique Antigone ; puis, le 16 décembre 2000, la patinoire Vegapolis à Odysseum. Dans le domaine culturel, le 20 octobre 2000 a lieu l'inauguration de la médiathèque centrale d'agglomération. C'est la principale structure d'un réseau qui compte 7 médiathèques. Enfin, le 30 juin 2000, la première ligne de tramway est ouverte au public.

Comme il le fait pour la communication de la commune de Montpellier, Georges Frêche investit très fortement pour la communication du district. En octobre 1984 est créé le journal du district *Puissance* 13 qui deviendra *Puissance* 14 avec l'entrée de Baillargues en 1985, ensuite *Puissance* 15 avec l'adhésion de la commune de Prades-le-Lez en 1986. La mise en scène du pouvoir se traduit également par l'implantation du siège du district dans le quartier Antigone dessiné par l'architecte Ricardo Bofill. En 1992, le district a ainsi une nouvelle adresse : « Place Zeus ».

Le district de Montpellier se distingue par le nombre et l'ampleur des compétences qui lui sont transférées.

C-1-c A Caen, une naissance timide

Caen est, parmi nos trois cas d'étude, l'agglomération longtemps la plus rétive à l'intercommunalité, puisque le district date seulement de 1990.

La dynamique intercommunale de l'agglomération caennaise doit beaucoup aux efforts conjugués de Jean-Marie Girault (maire centriste, UDF, de Caen de 1970 à 2001 et longtemps sénateur) et de François Geindre (maire socialiste d'Hérouville Saint-Clair de 1971 à 2001). Ces deux avocats,

aux carrières politiques très longues, mais opposés politiquement, ont tenté de développer une relation durable entre la ville-centre plutôt bourgeoise et sa banlieue gérée selon une approche inspirée des « *groupes d'action municipale* » et des expériences grenobloises d'Hubert Dubedout³⁹⁰. Le 23 novembre 1990 est pris l'arrêté préfectoral officialisant la création du District du Grand Caen (DGC). 18 communes sont adhérentes : Authie, Bretteville-sur-Odon, Caen, Cambes-en-Plaine, Carpiquet, Colombelles, Cormelles-le-Royal, Cuverville, Démouville, Epron, Fleury-sur-Orne, Giberville, Hérouville-Saint-Clair, Ifs, Louvigny, Mondeville, Saint-Contest et Saint-Germain-la-Blanche-Herbe. Le président du district est Jean-Marie Girault, maire de Caen, le premier vice-président est François Geindre.

Le district se dote alors des compétences obligatoires que sont la gestion du centre de secours contre l'incendie, la gestion des services de logement, le traitement des eaux usées (assainissement).

Certaines autres compétences vont être adoptées : Le 28 juin 1991 la compétence concernant « Université et enseignement universitaire », le 30 octobre 1991, la maîtrise d'ouvrage de l'achèvement du boulevard périphérique caennais et des échangeurs. Il s'agit de mettre en œuvre des politiques d'Etat.

Le 25 septembre 1992 ; la compétence en matière d'habitat « Habitat » est adoptée pour la réalisation du programme local de l'habitat.

En 1994, le DGC se charge de la compétence du développement économique pour aider à l'aménagement de zones d'intérêt communal et de zones d'intérêt communautaire (dont le site de l'ex Société Métallurgique de Normandie).

En mai 1995, le district assume la compétence en matière de « *Lutte contre les inondations dans la basse vallée de l'Orne et son bassin versant* ». Le conseil adopte le principe de la participation à un syndicat mixte.

Le 21 mai 1997, le district vote la prise en charge de l'« *Accueil des gens du voyage* » par suite de la loi dite « Besson » de 1990 qui avait obligé les communes de plus de 5 000 habitants à prévoir les conditions de passage et de séjour des gens du voyage par l'édification d'aires aménagées. En 1998, est adopté un schéma d'accueil d'agglomération.

³⁹⁰ Un politologue américain a étudié la politique municipale d'Hérouville Saint-Clair, KINSEY, David, *New Town in Normandy : Planning, Politics and Participation in France, a study of Hérouville Saint-Clair*, Ann Arbor, 1975.

Au total, les compétences prises en charge par le district ne sont pas très nombreuses : ni les activités sportives, ni les activités culturelles, ni l'urbanisme ne sont partagés entre les communes. En outre, on peut noter que pour certaines compétences (notamment la compétence « *accueil des gens du voyage* »), le choix d'une approche communautaire résulte des dispositifs législatifs qui réduisent les exigences quand cette compétence n'est plus du ressort de la commune³⁹¹.

C-2 Caen : d'un district tardif à une agglomération minimale

C-2-a Tiédeurs, lenteurs et rancœurs

Avec la loi Chevènement, se pose la question de la transformation du district en communauté d'agglomération. Cette transformation provoque un conflit important. Un tract exprimant l'opposition à sa constitution a été distribué en novembre 1999 dans les boîtes aux lettres des habitants du Grand Caen. En effet, huit communes (Mondeville, Carpiquet, Giberville, Epron, Cormelles-le-Royal, Cambes-en-Plaine, Démouville et Cuverville) qui représentent le quart de la population du district, mais qui concentrent l'essentiel des ressources de taxe professionnelle refusent le partage de cette taxe. Ces huit communes ont mené une forte résistance à l'intégration et rechignent toujours devant une définition extensive de l'intérêt communautaire³⁹². La commune de Carpiquet veille ainsi jalousement sur une zone d'activité dont elle ne veut conférer la gestion à la communauté d'agglomération.

De plus, les accords politiques passés sont remis en cause par les changements importants qui suivent les élections municipales de mars 2001. Jean-Marie Girault, maire de Caen, et François Geindre, maire d'Hérouville-Saint-Clair, avaient choisi de ne pas se représenter. Lors de la négociation de la liste pour la mairie de Caen en 2001, Brigitte Le Brethon a été choisie comme tête de liste par le RPR. Luc Duncombe a alors envisagé de diriger une liste UDF. Mais le projet n'a pas été mené à son terme et des négociations ont finalement abouti à une entente sur une liste commune avec un partage des responsabilités qui a été respecté après la victoire de la liste de droite : à Brigitte Le Brethon revient la mairie de Caen, à Luc Duncombe, la présidence de la future communauté d'agglomération. La partie s'avère inégale et les tensions sont perceptibles entre ces associés/rivaux, alors que le nouveau maire de Caen occupe une position-clé dans la maîtrise de l'intercommunalité.

³⁹¹ BROUANT, Jean-Philippe, « La compétence habitat des intercommunalités, les jeux ambigus du législateur », *Les Annales de la recherche urbaine*, décembre 2005, pp. 93-101.

³⁹² Entretien avec Christophe Soulet, chargé de mission SCOT à la DDE. 29 Juin 2006.

D'une part, Brigitte Le Brethon prend la présidence du syndicat mixte chargé de l'élaboration du SCOT qui comprend de nombreuses intercommunalités. D'autre part, elle a mis en place une conférence des maires de l'agglomération dont elle assure la direction. Ce type d'organisation ne distingue pas Caen d'autres collectivités comme Nantes ou Rennes qui ont aussi adopté cette formule (sous l'appellation *bureau des maires*). Celle-ci présente la caractéristique d'affirmer la prééminence des maires, et, dans ce cadre, de favoriser l'information mutuelle sur les projets intercommunaux tout en constituant un lieu privilégié de négociation entre maires. A Caen, le bureau des maires se justifie également politiquement : alors que les conseillers communautaires sont majoritairement de droite, la communauté compte plus de communes de gauche. Toutefois, ce type d'institution vient mettre à mal l'autorité du président de la communauté d'agglomération, le rival UDF de Brigitte Le Brethon, le premier adjoint à la mairie de Caen, Luc Duncombe.

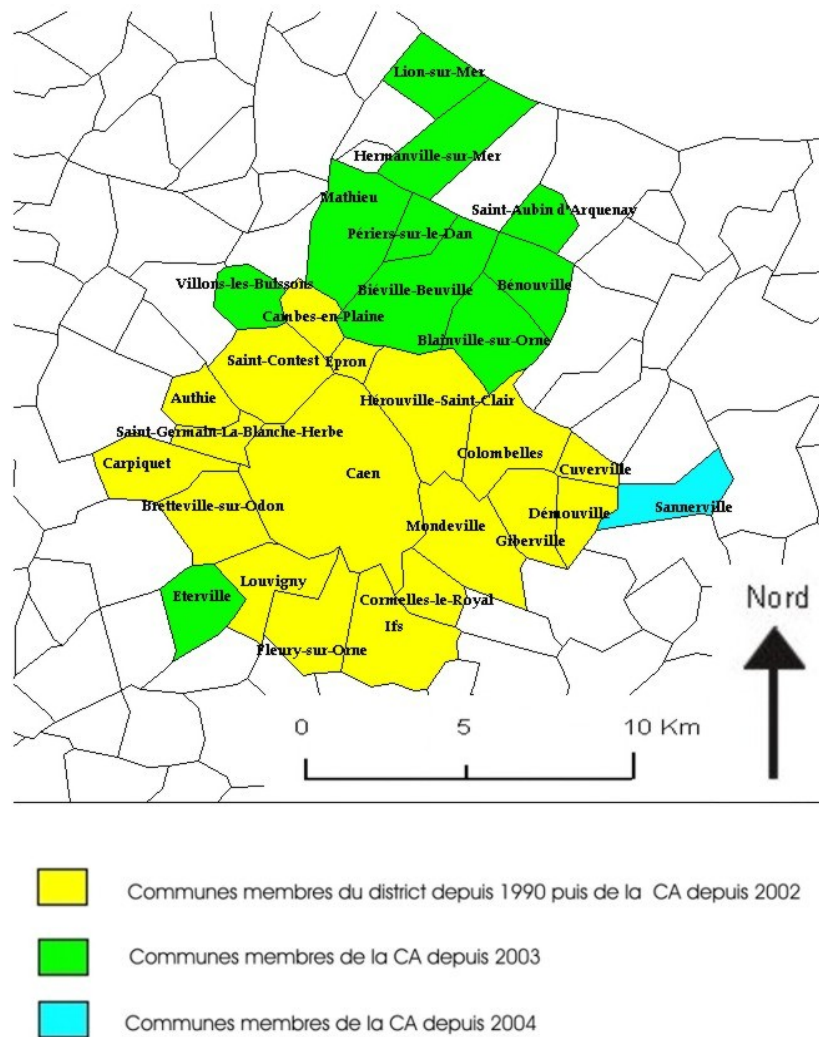
Le nouveau maire d'Hérouville est dans une situation politique délicate : Rodolphe Thomas, UDF, a été élu maire grâce à une division de la gauche, dans une commune où la droite est minoritaire.

Malgré cette situation politique instable, la communauté d'agglomération est créée au 1^{er} janvier 2002, une fois les huit communes récalcitrantes convaincues des avantages de la transformation. Cette création n'a été possible qu'après un accord inscrit dans une charte, sans valeur juridique, mais politiquement très important : aucune décision ne peut être prise sans l'accord de tous les maires.

C-2-b S'étendre vers la mer

Comme dans beaucoup d'agglomérations, la mise en œuvre de la loi Chevènement a été l'occasion de repenser les périmètres des regroupements intercommunaux. Une règle suivie par la communauté d'agglomération a été qu'il ne fallait forcer aucune commune à y entrer, même si la loi le permettait. L'extension au 1^{er} janvier 2003 de la communauté d'agglomération porte le nombre de communes à 28 et non à 30 comme cela avait été prévu, puisque deux communes, Ouistreham et Colleville-Montgomerý, ont finalement décidé de ne pas y adhérer et que le vœu des conseils municipaux a été respecté par les autres maires. Les dix nouvelles communes sont Bénouville, Biéville-Beuville, Blainville-sur-Orne, Eterville, Hermanville-sur-mer, Lion-sur-mer, Mathieu, Périers-sur-le-Dan, St-Aubin-d'Arquenay, Villons-les-Buissons. Elles permettent à la nouvelle structure d'avoir un accès à la mer, ce qui est un atout indéniable dans la concurrence que se jouent les territoires. C'est pourquoi, un nouveau nom et un nouveau logo sont immédiatement choisis : la « *Communauté d'agglomération du Grand Caen* » devient « *Communauté d'agglomération Caen la mer* ». Une nouvelle commune, Sannerville, y entre en 2004.

Du district à la communauté d'agglomération de Caen



Source : Caen-la-Mer. Réalisation XD

Si la volonté de Caen d'avoir une façade maritime est naturelle, l'absence de la commune d'Ouistreham qui, le long de l'Orne, est le principal débouché portuaire de Caen, est surprenante. La volonté de cette commune de conserver la maîtrise de son développement et surtout ses recettes fiscales (port, casinos etc.) explique ce découpage. L'absence de la commune de Ouistreham est également liée à la couleur politique de son maire, André Ledran, socialiste. Autre étrangeté, l'absence de la commune de Courseulles, qui a préféré participer à une petite communauté de communes : « *Le maire de Courseulles ne voulait pas aller vers Caen, et aller vers l'ouest, c'était l'assurance de ne pas aller vers Caen.*³⁹³ »

³⁹³ Entretien avec Frédéric Delbos, chargé de mission au Syndicat Mixte Caen Métropole, le 9 décembre 2004

Si dans un premier temps, l'extension de la communauté d'agglomération a été souhaitée, ce n'est plus le cas actuellement. En effet, en 2003, lors de la demande d'adhésion de Sannerville, commune de 1500 habitants, cinq communes, dont Caen, avaient émis un avis négatif. Un des arguments avancés était celui du coût d'une nouvelle adhésion. Un des vice-présidents, élu de Bretteville-sur-Odon, rappelait que la logique de la communauté d'agglomération, qui invitait à l'extension spatiale, posait pour les transports publics de grandes difficultés d'adaptation, tant techniques que financières (desserte de communes éloignées de Caen, traversée de collectivités non adhérentes). Il recommandait une pause avant l'intégration de nouvelles communes. Après une période d'extension, la communauté d'agglomération souhaite stabiliser son assiette territoriale.

C-2-c Partager des équipements, non pas des politiques

Les compétences

Quelles sont les compétences dont se dote la communauté d'agglomération nouvellement créée ? Au-delà des quatre compétences obligatoires que sont le développement économique, l'aménagement de l'espace communautaire, l'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire, enfin la politique de la ville, la communauté choisit parmi les compétences optionnelles, la voirie et le stationnement d'intérêt communautaire, l'assainissement (eaux usées), la protection et la mise en valeur de l'environnement.

D'autres compétences facultatives sont prises, dans la continuité des actions engagées par le district : il s'agit du financement des secours et de la lutte contre l'incendie, des actions en matière d'enseignement supérieur, des réseaux de télécommunications, de la lutte contre les inondations, de l'accueil des gens du voyage, de la culture et des sports.

Trois nouvelles compétences ont été définies le 16 janvier 2004 : l'aménagement des parcs périurbains et de l'espace rural, la gestion du littoral pour l'entretien et la gestion des épis et digues publiques communales, enfin la gestion des lieux de baignade. Enfin, la gestion de la maison des syndicats a été transférée à la communauté d'agglomération. Il s'agit principalement d'accéder aux demandes des nouvelles communes membres de la communauté (notamment dans le cas de la compétence qui concerne l'« *entretien du littoral et des lieux de baignade* »).

La définition de l'intérêt communautaire

Le législateur a laissé le soin aux conseils communautaires de fixer dans le détail la ligne de partage entre les interventions qui relèvent des communes et celles qui relèvent de l'intercommunalité. Pour définir cette ligne, la communauté d'agglomération n'a pas choisi d'établir des critères précis comme les circulaires le proposent³⁹⁴.

Simplement : « *Il n'y a pas d'autre raison pour le partage des compétences que la volonté exprimée par la majorité des deux tiers des conseillers communautaires*³⁹⁵ ».

C'est selon cette méthode que les zones d'activités, les équipements, les voiries et autres ont été répartis entre instances communautaires et communes. Les vingt zones d'activités d'intérêt communautaire sont parmi les plus importantes, mais certaines communes, comme celle de Carpiquet, qui préféraient conserver la maîtrise de leurs zones ont pu le faire.

Cette démarche a conduit dans le domaine culturel et sportif au transfert des équipements les plus coûteux : les bibliothèques de Caen et d'Hérouville, le conservatoire national de région et l'Orchestre, l'école régionale des Beaux-Arts, les cinémas *Café des images* et *Lux*, la piscine et la patinoire de Caen, les piscines de la Grâce de Dieu et du Chemin Vert, et enfin l'espace Jean Vilar à Ifs. Ces équipements coûteux ont été transférés parce que cela accroissait le coefficient d'intégration communautaire.

De cette manière, les élus souhaitaient surtout confier des tâches de gestion à la communauté, afin de garder la maîtrise de la définition des politiques. Mais le transfert des équipements structurants impliquait à terme, un rôle plus politique pour la communauté d'agglomération : « *Les élus ont délibéré en septembre 2002 pour le transfert au 1er janvier 2003 d'équipements majeurs de l'agglomération caennaise. Le temps faisant son effet, alors que les équipements sont pris en charge par la communauté d'agglomération, les élus communautaires commencent petit à petit à prendre conscience qu'il faut prendre des décisions qui vont plus loin que la simple gestion. Par exemple, il y a une réflexion actuellement sur le devenir de l'école des Beaux-Arts. Pour cela, il faut définir un programme, un projet, une réflexion préalable sur ce que deviendront les Beaux-Arts dans vingt ans etc. [...]* De même, puisque nous gérons les bibliothèques, nous

³⁹⁴ Par exemple la circulaire du 23 novembre 2005 du Ministère de l'Intérieur indique que « *l'intérêt communautaire paraît devoir être défini au moyen de critères objectifs permettant de fixer une ligne de partage stable au sein de la compétence transférée, entre les domaines de l'action communautaire et ceux qui demeurent au niveau communal, qu'il s'agisse d'opérations, de zones ou d'équipements existants ou futurs... Les critères peuvent être de nature financière (seuils) ou reposer sur des éléments physiques (superficie, nombre des lots ou de logements etc.), voire géographique sous réserve d'une localisation précise de la délimitation retenue* ».

³⁹⁵ Entretien avec Hughes Clepkens, Directeur général des services de la communauté d'agglomération de Caen, le 13 juillet 2006

avons lancé à la demande des communes, une étude co-financée avec la DRAC sur le devenir de la lecture publique. Bref, la communauté d'agglomération doit maintenant définir une politique du livre³⁹⁶ ».

Ce besoin de définir des politiques touche les différents domaines : *« A la demande unanime des élus, il a été décidé de lancer une étude sur la mise en place d'un schéma d'évolution des zones d'activités. Les élus remarquent qu'ils ont besoin de terrain pour répondre à la demande, les maires se tournent donc aujourd'hui vers la communauté d'agglomération³⁹⁷ ».*

Les effets conjugués de la volonté de renforcer le coefficient d'intégration fiscale – et donc la dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat – et de celle de réduire le poids des grands équipements dans les budgets communaux, conduisent, presque à leur insu, les communes à conférer à l'intercommunalité un rôle de plus en plus important dans la définition des politiques économiques, culturelles, sportives, etc. Le désir initial d'une « *agglomération minimale* » semble ne pas avoir résisté à la mécanique institutionnelle.

C-2-d Un projet d'agglomération ou une agglomération de projets ?

La réalisation d'un contrat d'agglomération, précédée d'un projet, est l'occasion pour les nouvelles communautés de préciser leur projet politique.

Le 19 septembre 2003 est adopté un projet d'agglomération qui détermine les grandes orientations de l'agglomération pour les 15 ans à venir. Mais, alors que dans certaines agglomérations, comme à Dunkerque, le projet d'agglomération présente les enjeux qui impliquent l'ensemble des collectivités territoriales, le projet caennais présente uniquement les actions qui peuvent être engagées par la communauté. Le 21 janvier 2005 est signé le contrat d'agglomération. Luc Duncombe reconnaît lui-même que ce projet tient plus du bricolage et de l'assemblage d'engagements que d'une réelle vision prospective du territoire. Cette procédure n'a pas été utilisée de manière à définir le cadre politique, mais plus simplement pour rechercher des financements, même si l'apport financier d'un tel contrat est peu élevé : *« Le contrat d'agglomération, c'est la mise en forme de toute une série de choses décidées avant, c'est un aboutissement, pas un point de départ »*

Dans ce cadre, la négociation du contrat est présentée comme un jeu de dupes : *« Les collectivités locales parlent de cohérence, de charte de développement, mais en réalité rien n'a changé, elles cherchent simplement de l'argent pour financer des projets. D'un côté l'Etat ment effrontément en disant que ce sont des contrats alors*

³⁹⁶ Entretien avec Hughes Clepkens, Directeur général des services de la communauté d'agglomération de Caen, le 13 juillet 2006

³⁹⁷ Entretien avec Hughes Clepkens, directeur général des services de la communauté d'agglomération de Caen, le 13 juillet 2006

que ce n'en sont pas puisque le contrat n'oblige en rien les acteurs publics et de l'autre côté, les collectivités territoriales mentent effrontément en disant qu'elles mènent des projets alors que ce ne sont qu'une succession de décisions d'investissements ponctuels³⁹⁸ ».

La nature du contrat d'agglomération reflète la manière dont s'est constituée la communauté d'agglomération : discrétion sur la notion de projet, succession de décisions qui se veulent pragmatiques et respect scrupuleux des désirs des maires. Néanmoins, l'émergence d'une réalité politique de l'agglomération, pour être lente et discrète, est réelle. La dynamique de l'institution en imposant le transfert de nombreux équipements et services vers la communauté d'agglomération- qui compte en 2006 plus de 700 agents, alors qu'elle n'en avait que 15 au temps du district- y contraint.

³⁹⁸ Entretien avec Hughes Clepkens, directeur général des services de la communauté d'agglomération de Caen, le 13 juillet 2006

C-3 Dijon, l'intercommunalité consensuelle

C-3-a La rapide naissance de la communauté d'agglomération

Un arrêté préfectoral du 24 décembre 1999 a transformé le district de l'agglomération dijonnaise en communauté d'agglomération, à compter du 31 décembre 1999. Cette transformation avait été préalablement décidée à l'unanimité par le conseil de district.

Le maire de Dijon, Robert Poujade, a réussi, sans réelles difficultés, à convaincre les villes périphériques de créer une communauté d'agglomération s'appuyant sur les acquis du district et les habitudes prises du travail en commun. François Rebsamen, maire socialiste de Dijon depuis 2001, lui succède à la présidence de la communauté d'agglomération. La pratique politique intercommunale, consensuelle et discrète, n'est en rien modifiée par ce changement politique.

C-3-b L'extension de la communauté d'agglomération

A Dijon, le district a été transformé en communauté d'agglomération sans changement du nombre de communes : 16. La communauté d'agglomération a ensuite lancé un appel aux communes qui la jouxtent afin de savoir si elles souhaitaient ou non adhérer à la nouvelle structure. A l'issue de cette période de débat, cinq nouvelles communes adhèrent en 2004 : Bresse-sur-Tille, Bretenières, Crimolois, Hauteville-lès-Dijon et Magny-sur-Tille.

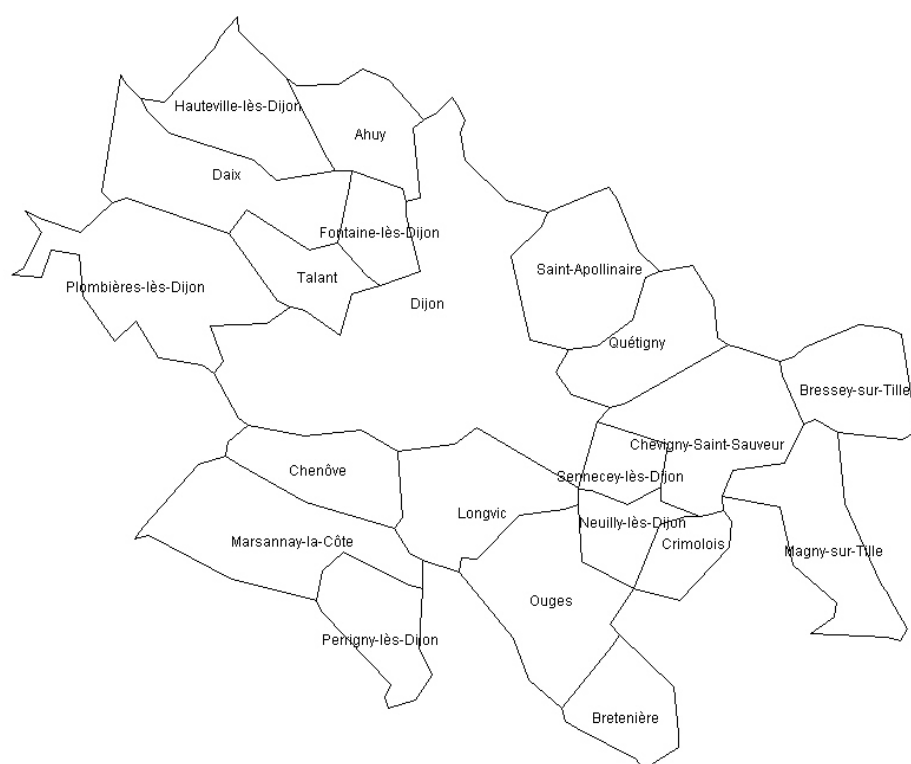
Du point de vue des communes rurales ou périurbaines, la question de l'entrée dans une communauté d'agglomération se pose en des termes finalement assez simples que résume l'opposition entre deux élus d'une commune périurbaine de Dijon, Fauverney, qui finalement a choisi de rester en dehors de la communauté d'agglomération. Pour l'adjoint au finances « *grâce à cette intégration dans un avenir proche, la commune pourra à terme bénéficier du réseau de bus Divia. Elle verra également ses coûts de ramassage des ordures diminuer. Le prix de l'eau ira également à la baisse* ». Mais pour le maire, il faut « *que Fauverney reste une commune rurale et agricole, une sorte de poumon vert de Dijon. Même si Fauverney obtenait quelques représentants à la Comadi, ce n'est pas une commune de 700 habitants qui pourrait peser sur les décisions, et nous devrions alors subir la volonté du grand Dijon pour la moindre modification de notre PLU*³⁹⁹ ». D'un côté, une vision technicienne et financière, de l'autre, une vision sentimentale et

³⁹⁹ *Le Bien public*, 2 février 2005.

identitaire : selon que les élus partagent plus la première ou la seconde, l'entrée dans l'intercommunalité centrale a lieu ou non.

Aujourd'hui par exemple, Dijon ne propose d'extension aux communes candidates qu'à partir de 2007 ou de 2008 : il s'agit d'abord, comme à Caen, de stabiliser la structure existante.

La communauté d'agglomération de Dijon en 2004



Source : communauté d'agglomération de Dijon. Réalisation XD

C-3-c Les compétences transférées : animation plus que gestion

Héritière des compétences du district et tenue de respecter les nouvelles règles des communautés d'agglomération, la nouvelle institution a dû délimiter le périmètre de ses compétences. Alors qu'à Caen, les conseillers communautaires affichent une volonté de transférer les équipements lourds, sans critères véritablement affichés, à Dijon, les élus ont cherché à définir des critères plus précis.

Pour le développement économique

En ce qui concerne les zones d'activité économique, le conseil de la communauté n'a pas conféré le caractère d'intérêt communautaire, par sa délibération du 27 novembre 2000, aux zones

d'activité économique déjà aménagées par les communes ou en cours d'aménagement. En effet, il a décidé que seules deux catégories de zones pouvaient présenter un intérêt communautaire : les futures zones d'une superficie d'au moins cinq hectares, faisant l'objet d'une procédure d'aménagement d'ensemble et destinées principalement à des activités économiques, la superficie minimum étant abaissée à deux hectares pour les friches industrielles vacantes depuis au moins deux ans et nécessitant un réaménagement public pour pouvoir être affectées à l'activité économique ; les zones existantes d'une superficie de cinq hectares minimum dont l'aménagement n'est pas commencé.

Une quarantaine de zones réalisées par des communes et quatre zones en cours de réalisation ou projetées par la communauté d'agglomération sont dites d'intérêt communautaire.

En matière d'aménagement de l'espace

Par une délibération du 27 novembre 2000, confirmée sur ce point par la délibération du 10 octobre 2002, le conseil de communauté a décidé de « *considérer comme d'intérêt communautaire toutes les ZAC qui ont pour objet de réaliser des opérations entrant dans le champ des compétences de la Communauté d'agglomération dijonnaise* ». Cette définition des ZAC d'intérêt communautaire au titre de la compétence « aménagement de l'espace » est particulièrement floue et elle permet, au gré des circonstances, de conférer le caractère d'intérêt communautaire à toutes les ZAC ou, au contraire, de les exclure de la compétence de la communauté d'agglomération.

En matière d'urbanisme, il faut noter la continuité entre la communauté et le district. Nous avons vu que le district avait développé un service d'urbanisme très étoffé permettant une véritable coordination des politiques d'urbanisme. C'est ainsi que, si la compétence d'élaboration des plans locaux d'urbanisme appartient toujours théoriquement aux communes, leur élaboration est confiée aux services de la communauté d'agglomération (ou à un prestataire extérieur privé, qui travaille en étroite coordination avec la communauté d'agglomération). Les communes disposent certes juridiquement de la compétence « *urbanisme* », mais son exercice est effectué à l'échelon intercommunal.

En matière de logements

C'est au cours de la délibération du 27 novembre 2000 que le conseil de communauté a défini pour la première fois l'intérêt communautaire en matière d'équilibre social de l'habitat et de politique de la ville, blocs de compétences distincts qu'il a voulu relier. La délibération indiquait que les actions de la communauté, en matière de politique du logement, seraient déterminées par le programme de l'habitat (PLH) alors en cours d'élaboration.

La délibération du conseil de communauté en date du 10 octobre 2002 a profondément modifié et complété la définition de l'intérêt communautaire donnée par la délibération précitée, tout en confirmant que c'est le PLH qui « *définit la politique du logement d'intérêt communautaire, ainsi que les actions destinées à mettre en œuvre cette politique* ». Elle a décidé que, par application du PLH, était d'intérêt communautaire une série d'actions notamment en faveur du développement de la mixité sociale, des logements à loyer modéré, en faveur des familles en grande difficulté, des jeunes et des gens du voyage, en matière de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) relative au suivi des relogements rendus nécessaires par les opérations de « *démolition-reconstruction* » des logements sociaux et, enfin, en faveur du parc immobilier bâti privé répondant à certaines caractéristiques. Elle a également rendu la communauté d'agglomération compétente pour créer une conférence intercommunale du logement en conformité avec les orientations du PLH.

En matière de politique de la ville

Dans sa délibération du 10 octobre 2002, le conseil de communauté a redéfini la notion d'intérêt communautaire en matière de politique de la ville, dont il est dit expressément qu'elle est conduite en application de la convention-cadre du contrat de ville 2000-2006. La délibération rappelle que les relations entre la communauté d'agglomération et les communes seront régies par le principe de la coordination, de la cohérence et de la subsidiarité. Concrètement, les communes « *conserveront l'essentiel de la conduite des opérations* » et la communauté « *contribuera à l'efficacité de ces opérations par sa participation à différents groupes de travail, par des actions de coordination des projets et par la mutualisation des moyens en matière d'ingénierie, d'outils financiers et fonciers.* » et « *soutiendra les actions proposées par les associations dans le cadre du contrat de ville* », dans la mesure où elles satisferont à un certain nombre de critères. La délibération dresse ensuite la liste des objectifs à atteindre et des actions d'intérêt communautaire à mener dans chacun des domaines suivants : insertion sociale et professionnelle ; développement de la citoyenneté et prévention de la délinquance ; gestion urbaine de proximité ; soutien aux programmes de renouvellement urbain.

L'intérêt communautaire reconnu aux actions mentionnées ci-dessus ne confère pas une compétence exclusive à la communauté, mais plutôt une compétence partagée avec ses partenaires, notamment les communes, la communauté ayant, dans ce domaine, un rôle d'impulsion, d'animation et de cofinancement. En matière de politique de la ville, cette communauté d'agglomération, comme de nombreuses autres, est en retrait. Tout se passe comme si les communes gardaient le monopole de tout ce qui concerne la proximité et les relations interpersonnelles.

Pour la voirie et le stationnement

Dans le domaine de la voirie, la communauté se charge seulement du développement des modes de déplacement alternatifs à l'automobile individuelle et de ce qui peut favoriser certaines actions économiques. Elle affirme de cette façon une orientation politique en même temps qu'elle assume une compétence.

Culture et sport

Les élus communautaires ont, semble-t-il, considéré que le rôle de la communauté d'agglomération était de remédier aux insuffisances des équipements existants et non pas de se substituer aux communes dans la gestion desdits équipements. Ils ont peut-être, également, craint les conséquences financières de tels transferts de compétences. Mais cette position restrictive de la communauté d'agglomération n'est pas neutre financièrement puisqu'elle contribue à limiter le niveau d'intégration fiscale.

Conclusion sur les transferts de compétence

La communauté a procédé à la fois à une définition extensive de ses compétences dans certains domaines, ce qui lui permet d'intervenir largement, et à une définition restrictive dans d'autres domaines, notamment dans ceux qui sont soumis à la notion d'intérêt communautaire, ce qui évite de larges transferts de biens, de contrats et de personnels ou d'importants recrutements, notamment pour des missions très spécialisées et temporaires.

La communauté est plus une structure de mission et de projets qu'une structure de gestion opérationnelle de nouveaux services publics. Elle préfère décider ou co-décider des actions, les financer ou co-financer et les faire réaliser par des tiers plutôt que les réaliser elle-même. En effet, la communauté d'agglomération commande et finance de nombreuses études réalisées par des structures extérieures.

C-3-d Le contrat d'agglomération : un processus rapide

L'exécutif de la communauté d'agglomération a donné la priorité à la conclusion rapide d'un contrat d'agglomération de manière à disposer d'une feuille de route pour les années à venir et à s'assurer la participation de ses partenaires au financement d'actions et programmes jugés d'intérêt communautaire.

Le contrat d'agglomération de la COMADI a été préparé à partir d'un diagnostic établi par la DDE et de nombreux travaux de l'AGIUD. L'AGIUD propose, dès 2000, un projet

d'agglomération dans un document « *propositions d'orientations et d'actions pour l'agglomération dijonnaise* » où sont exposés les principaux enjeux de l'agglomération⁴⁰⁰. Il présente de nombreuses analyses et réflexions à l'échelle de l'aire urbaine.

Le contrat s'appuie en partie sur ces préconisations techniques. Mais a dominé la volonté « *d'aboutir très rapidement à un contrat, de peur que le gouvernement suivant les élections de 2002 soit moins généreux que celui existant avant* »⁴⁰¹. Le contrat d'agglomération a été adopté par le conseil communautaire le 21 février 2002 et signé le 12 avril 2002.

L'agglomération de Dijon bénéficie de l'expérience d'une coopération intercommunale précoce. Sans heurts et sans conflits, le passage à la communauté d'agglomération permet un approfondissement de l'intercommunalité jugé nécessaire par tous les élus.

⁴⁰⁰ AGENCE INTERCOMMUNALE D'URBANISME DE DIJON, *Projet d'agglomération : propositions d'orientations et d'actions pour l'agglomération dijonnaise*, Communauté d'agglomération de Dijon, 2000, 33 p.

⁴⁰¹ BOUTET, Annabelle, *L'aménagement régional par les conseils régionaux : étude des contrats d'agglomération en régions Centre et Bourgogne*, Thèse de doctorat en aménagement, Université de Tours, 2003, p. 336

C-4 Conflits autour de la communauté d'agglomération de Montpellier

Le 14 octobre 1999, à 18 heures, dans la salle des Rencontres de la Mairie, Georges Frêche député et maire de Montpellier introduit la présentation de l'étude sur le nouveau plan de déplacements urbains réalisée par une équipe de géographes. Dans cette introduction qui dure une heure et quart, l'élu donne quelques précisions à propos d'un projet qui alimente les rumeurs depuis des semaines : la transformation du district urbain en communauté d'agglomération. Après avoir fait le bilan d'une histoire de 25 ans de coopération intercommunale, il indique une perspective : la création d'une communauté urbaine coiffant les villes actuelles de Nîmes, Sète, Béziers, projet qu'il avait défendu quelques semaines auparavant dans un entretien à la *Gazette de Montpellier*. Il en explique la logique principale : il s'agit de tirer parti de la régulation du flux démographique annoncé, au sein d'une institution adaptée à l'urbanisation en cours du littoral languedocien. Il en désigne les ennemis, « *les aventuriers et les spadassins rodés à la cuisine anti-Frêche* » qui défendent leurs petits intérêts. Fidèle à son habitude et à son style, Georges Frêche promet le pire pour négocier au mieux la transformation du district en une communauté d'agglomération favorable aux intérêts de Montpellier.

C-4-a Communauté urbaine ou communauté d'agglomération ?

En termes tactiques, la présentation par le maire de la ville-centre d'un hypothétique projet de communauté urbaine est à la fois conforme à la rhétorique expansionniste qui lui est propre, et logique eu égard aux limites spatiales de son influence politique. Georges Frêche a perdu la bataille des élections régionales de 1998. Il ne parvient pas réellement à imposer son hégémonie sur le département et a connu des revers dans l'arrière-pays héraultais. De plus, cette manière de faire est habituelle à ce personnage politique : il convient d'annoncer un projet démesuré pour mieux négocier le projet le plus réaliste, celui de la transformation du district en communauté d'agglomération.

En termes géopolitiques, la ville de Montpellier ne peut prétendre atteindre le seuil nécessaire à la communauté urbaine sans mordre sur des espaces politiques peu sûrs pour elle : Lunel à l'est, où le maire socialiste est un opposant de longue date à G. Frêche ; au nord, Saint-Mathieu de Trévières, commune à la tête de laquelle se trouve son frère ennemi, Gérard Saumade, ancien

président – socialiste également - du Conseil Général ; à l'ouest, se trouve Sète, alors dirigée par François Liberti et le PCF.

Après la rapide phase d'évocation d'une communauté urbaine, le recentrage de Montpellier sur la formule de la communauté d'agglomération a conduit les deux villes voisines de Lunel (22 000 habitants) et de Sète (45 000 habitants) à se prononcer elles aussi pour une telle formule. Aussi, un rapide accord s'est-il dessiné sur la délimitation réciproque des périmètres communautaires de ces deux villes distantes d'une trentaine de kilomètres de Montpellier. A Lunel, une communauté de communes s'est constituée sans problèmes sur des bases cantonales.

Le périmètre prévu pour la communauté d'agglomération comprend les 15 communes du district et :

- l'intégralité du canton de Pignan à l'ouest ;
- la communauté de communes du pays de l'Or ;
- la communauté de communes Vignes et Pierres ;
- quatre communes « *qui posent problèmes* » mais qui répondent aux trois critères objectifs de définition du périmètre : le plan de déplacements urbains, la carte de la qualité de l'air et celle du conseil supérieur de l'hygiène. Il s'agit des trois communes de Villeneuve-lès-Maguelone, de Saint-Gély-du-Fesc et de Saint-Clément-la-Rivière. La quatrième commune est la Grande-Motte qui suspend son sort à celui de Mauguio. En effet, pour des raisons juridiques de continuité territoriale, elle ne peut adhérer si Mauguio n'est pas intégrée.

Les deux principaux ensembles rattachables, le canton de Pignan et la communauté de communes du pays de l'Or font l'objet d'une négociation à la fois directe et indirecte. Dans les deux cas, les conseillers généraux sont les négociateurs. A l'ouest, c'est le maire de Cournonsec, conseiller général socialiste, secrétaire général du département, qui a mené les débats. Il avait en 1994 échoué à intégrer sa commune au district pour non-continuité territoriale. Partisan de l'intercommunalité, il s'est employé depuis à créer un SIVOM cantonal afin de faire émerger une pratique de l'intercommunalité et préparer le terrain à une adhésion globale du canton. Il a participé à l'ensemble des réunions menées par Georges Frêche et a fini par construire le consensus pour l'agglomération dans un territoire pourtant assez éloigné d'une telle perspective.

Un problème a surgi avec la commune de Villeneuve-lès-Maguelone. Cette commune littorale est intégrée au canton de Frontignan qui s'associera à Sète. Pour autant, elle est indéniablement dans

l'aire urbaine montpelliéraine, accueille sur son sol le réseau qui va de la station d'épuration à son futur émissaire en mer, et se situe dans la continuité « urbanistique » du littoral formé par la Grande- Motte, Carnon et Palavas-les-Flots, même si elle n'a pas le statut de ville balnéaire et qu'elle a su préserver un littoral sauvage. Le maire communiste de Villeneuve-lès-Maguelone aurait souhaité l'association avec Sète, alors dirigée par François Liberti. Mais la commune décide d'organiser un référendum pour ou contre l'intégration dans la communauté d'agglomération montpelliéraine.

Deux autres communes font un référendum : Saint-Gély du Fesc et Saint-Clément-la-Rivière. Ces deux cités des collines sont membres de la très récente communauté de communes du Pic Saint-Loup et sont jugées indispensables à la communauté d'agglomération pour deux raisons officielles et deux raisons officieuses. Officiellement, elles comprennent les sources de la ressource en eau la plus importante de la ville, Le Lez⁴⁰², et sont totalement intégrées à l'aire urbaine. Officieusement, elles sont riches, et toutes deux pratiquent des règles de POS dans lesquelles toute construction est interdite sur une parcelle de moins de 1500 m² et n'ont pas construit de logements sociaux. Elles contestent le périmètre, ont toutes deux une stratégie juridique de défense identique et attaquent l'absence de décision de l'Etat en matière de validation de leur communauté de communes.

Mauguio pose également problème. La communauté de communes du pays de l'Or est une communauté créée en 1992, qui s'est voté en 1999 la TPU, ainsi que les compétences additionnelles requises pour être éligible à la DGF bonifiée et détenir ainsi une position « *d'inagglomérable* ». Le préfet avait donc jusqu'au 31 décembre 2001 pour approuver la création de la communauté de communes, sauf à être en porte-à-faux vis-à-vis de la loi. Cette communauté héberge l'aéroport de Mauguio. Le maire de Mauguio, président de la communauté de communes, conseiller général, négocie les conditions de l'intégration de sa communauté entière dans le périmètre de la communauté d'agglomération. Il se trouve donc mis en difficulté par l'opposition de ses communes membres, alors qu'il constate l'inéluctabilité de l'intégration, et donc la nécessité de négocier en position de force.

Les référendums organisés le 12 décembre 1999 ont exprimé le souhait de quatre communes de ne pas faire partie de la communauté d'agglomération.

⁴⁰² FONTVIEILLE, Bernard, « Le système de l'eau dans les relations ville/espace rural périurbain. Le Nord-Montpelliérain », in GEOGRAPHIE SOCIALE, *Les périphéries urbaines, Colloque d'Angers des 6 et 7 décembre 1984*, Centre des publications de l'Université de Caen, 1985, pp. 253-257

Référendum sur l'intégration à la communauté d'agglomération de Montpellier

Question : êtes-vous pour le rattachement de la commune à la future communauté d'agglomération ? Oui ou non ?

	Inscrits	Participation	oui	non
Villeneuve-lès-Maguelone	4 460	49,5 %	25,5 %	70,5 %
Saint-Clément	3 152	66,2 %	5,2 %	94,8 %
Saint-Gély	5 630	66,3 %	6,3 %	93,6 %
Assas	978	73,0 %	5,8 %	94,1 %

Source : BARAIZE, François, NEGRIER, Emmanuel, « Quelle communauté d'agglomération pour Montpellier ? », in BARAIZE, François, NEGRIER, Emmanuel (éd.), *L'invention politique de l'agglomération*, L'Harmattan, Logiques politiques, 2001, p. 116

Devant ces chiffres relativement élevés de la participation, et le caractère majoritaire sans ambiguïté des opposants à l'agglomération, les élus concernés présentent des attitudes assez contrastées :

- les élus de Villeneuve en font clairement une base pour une négociation ;
- Assas y voit la confirmation de son extériorité (Assas n'était pas dans le projet) ;
- les élus de Saint-Gély et de Saint-Clément considèrent ces référendums comme de tels succès politiques qu'ils devraient interdire toute poursuite du développement de l'intégration. Les arguments avancés montrent les inquiétudes : les habitants ont fait le choix du rural contre l'urbain. Ils expriment la peur du logement social, l'attachement aux caractéristiques propres du village, à une politique humaine et proche, voire à un certain amateurisme dans la gestion des intérêts et une compréhension fragmentaire de l'environnement institutionnel.

C-4-b Les multiples péripéties judiciaires

Aux mois de novembre et décembre 1999 se développe une intense activité de communication politique de la part de tous les acteurs concernés. Georges Frêche organise de nombreuses réunions publiques dans la quasi-totalité des communes de l'aire urbaine de Montpellier afin d'expliquer son projet et de rassurer sur ses intentions. Seules font exception à ces visites les communes qui se sont radicalement opposées au projet. Les élus de ces communes très opposées au projet de communauté d'agglomération diffusent des communiqués, présentent sous des couleurs funestes l'éventuelle agglomération.

Le 31 janvier 2000, après d'intenses échanges avec une grande partie des élus concernés, le préfet dévoile le périmètre de la communauté d'agglomération qui est à l'étude. Il engage de ce fait, une nouvelle étape de négociation en soumettant le projet à l'avis de la Commission Départementale de Coopération Intercommunale (CDCI). En mars 2000, l'avis de la CDCI provoque de nouvelles altercations entre les élus des communes concernées directement par le projet et les élus de celles qui en subiront les effets indirectement, par le fait que leurs structures intercommunales se voient vidées de leurs ressources majeures.

Le 17 mars 2000, le préfet arrête un périmètre de 41 communes qui n'est pas exactement fidèle au vœu du district sans toutefois correspondre à l'hypothèse la plus extensive.

La consultation des conseils municipaux fournit sans surprise une large majorité au projet de communauté, mais une opposition déterminée subsiste. Elle s'illustre par un certain nombre de coups d'éclat tels que la perturbation de l'inauguration du tramway en juin 2000 ou des dégradations du stand de l'agglomération à l'occasion de la Foire Internationale de Montpellier.

Épaulés par des conseils juridiques, les opposants optent pour l'unique voie légale en mesure de contrecarrer le projet : le contentieux. Une quarantaine de recours est déposée au tribunal administratif qui, pour l'occasion, se révèle être le dernier lieu d'expression des clivages politiques. Les juges font droit à trois recours, tous liés à des questions formelles ou procédurales. Par ses jugements des 15 et 29 novembre 2000, le tribunal administratif a annulé les trois arrêtés attaqués en se fondant notamment sur un défaut dans la procédure préalable à l'extension des compétences du district, première étape vers la création de la communauté d'agglomération. Le Ministre de l'Intérieur a fait appel de ces décisions et demandé de surseoir à leur exécution, demandes rejetées par deux arrêtés du 12 juin 2001 de la cour administrative d'appel de Marseille. Le Conseil d'Etat rejeta le pourvoi formé par le Ministère de l'Intérieur après son échec auprès de la cour d'appel de Marseille. Si le ressentiment public du préfet à l'égard des juges déroge à une certaine idée de la séparation des pouvoirs administratifs, le tribunal s'est bien gardé de juger l'affaire au fond.

Du fait des procédures contentieuses, la communauté d'agglomération n'a pu être opérationnelle au 1^{er} janvier 2001. Dès lors, le processus de création a dû être repris du fait de l'annulation décidée par les tribunaux administratifs.

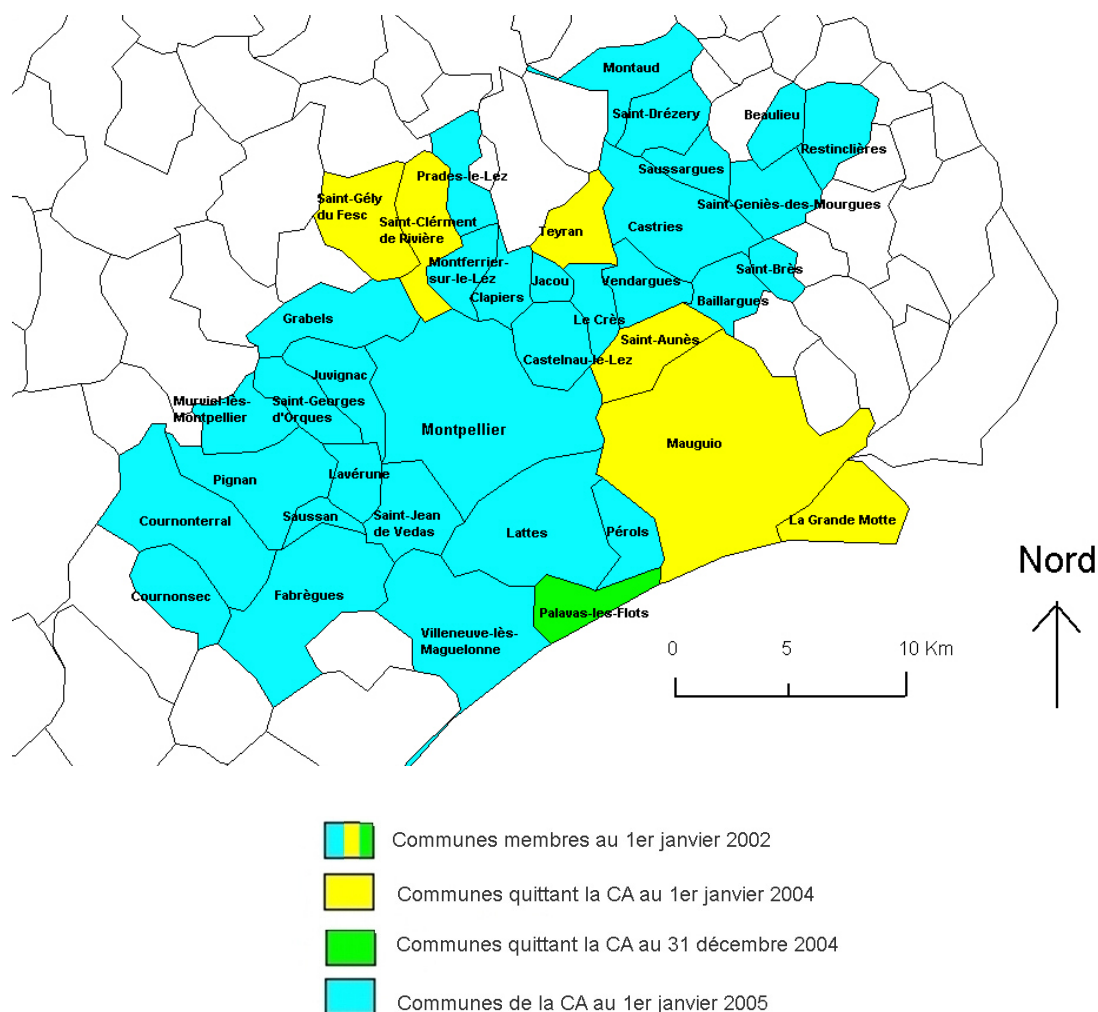
Un nouvel arrêté préfectoral d'extension des compétences du district dans son périmètre initial de 15 communes a été pris en date du 13 juillet 2001 et a fait l'objet de 8 recours. Les arrêtés préfectoraux des 20 et 30 juillet 2001 relatifs à la transformation du district en communauté d'agglomération et à ses conséquences ont fait l'objet de 18 recours. Le projet de périmètre de la communauté d'agglomération redéfini pour 38 communes (au lieu de 41) a été arrêté par le préfet le 21 septembre 2001. Puis furent pris deux arrêtés le 26 décembre 2001 relatifs à l'extension du périmètre de la communauté d'agglomération et aux conséquences de cette extension sur les structures intercommunales existantes. Au total, les étapes de la procédure ouverte depuis le 13 juillet 2001 ont engendré plus 72 contentieux directs devant la juridiction administrative, sans compter les recours indirects et les contestations des décisions de la communauté d'agglomération elle-même...

La Cour des Comptes dans son rapport de novembre 2005 sur l'intercommunalité a particulièrement déploré le nombre de ces actions contentieuses en raison notamment de leur coût : *« les procédures contentieuses ont proliféré et ont, à elles seules, constitué l'essentiel des affaires d'intercommunalité traitées par la formation spécialisée du tribunal administratif de Montpellier, mobilisant un rapporteur quasiment à plein temps le long de l'année 2004 ... Le coût des actions contentieuses est difficile à mesurer, il a coûté au minimum plusieurs centaines de milliers d'euros. Les coûts indirects sont encore plus lourds, tant du fait des conséquences sur les dotations de l'Etat, que des effets plus diffus de l'instabilité juridique instaurée depuis 2001⁴⁰³ ».*

La communauté d'agglomération de Montpellier estime quant à elle, dans le rapport annexé au compte administratif de 2002, que le report d'un an de la création de la communauté d'agglomération lui avait fait perdre environ 13 millions d'euros non perçus au titre de la dotation globale de fonctionnement bonifiée. Par ailleurs, ces retards ont mis à mal de nombreux projets et entraîné une plus grande difficulté de mise en œuvre des services d'agglomération.

⁴⁰³ COUR DES COMPTES, *L'intercommunalité en 2005*, novembre 2005, p. 86

Evolution du périmètre de la communauté d'agglomération de Montpellier



Source : communauté d'agglomération de Montpellier. Réalisation XD

C-4-c Une définition maximale des compétences

La création de la communauté d'agglomération n'est pas une création *ex nihilo*, il s'agit de la transformation puis de l'extension de l'ancien district. Comme à Caen ou à Dijon, l'intercommunalité se base sur un certain nombre de compromis politiques stabilisés dans le temps, même si le passage de la forme du district à celle de la communauté d'agglomération entraîne un accroissement important des compétences transférées à la structure intercommunale.

Les compétences optionnelles dépassent le minimum légal qui est de trois, puisqu'on en compte 4 sur 5 :

- voirie et parcs de stationnements ;
- Assainissement ;
- Protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie, lutte contre la pollution de l'air et contre les nuisances sonores, élimination et valorisation des déchets des ménages et déchets assimilés (hors collecte) ;
- Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire.

Cette liste de compétences participe de logiques de projets jusque-là bloqués par l'absence de cadre juridique à une action collective.

Une communauté d'agglomération très intégrée est donc prévue, au regard de toutes les compétences transférées. Plus la liste est longue, plus les domaines de négociation politique entre l'exécutif communautaire et les villes membres sont importants et avec eux, les moyens et de pression et d'influence sur les autres.

C-4-d Le départ de six communes

Le 1^{er} janvier 2004 est entré en vigueur l'arrêté préfectoral du 30 octobre 2003 autorisant le retrait de six communes de la communauté d'agglomération : les communes de Mauguio, de La Grande-Motte, Teyran, Saint-Aunès, Saint-Gély du Fesc et Saint-Clément de Rivière

Ce retrait s'est fait sur le fondement de l'amendement « *Blanc* ». Cet amendement porte le nom de Jacques Blanc, sénateur de la Lozère et alors président de la région Languedoc-Roussillon, ennemi politique de longue date de Georges Frêche ... Lors de la séance du 27 février 2003 consacrée à la première lecture du projet de loi portant diverses dispositions relatives à l'urbanisme, à l'habitat et à la construction (devenu la loi n° 2003-590 Urbanisme et habitat du 2 juillet 2003), Jacques Blanc, a soutenu avec succès un amendement introduisant plus de souplesse dans la procédure de retrait d'une commune incluse de force dans une communauté d'agglomération, en application de l'article L. 5216-10 du Code général des Collectivités Territoriales (CGCT). Cet assouplissement n'était toutefois que temporaire puisqu'il a pris fin au 31 décembre 2004. Une commune pouvait donc être autorisée par le représentant de l'Etat dans

le département à se retirer d'une communauté d'agglomération pour adhérer à un autre établissement public à fiscalité propre quand les conditions suivantes étaient réunies :

- Le périmètre a été étendu en application de l'article L. 5216-10 du CGCT à la commune concernée sans son accord ;
- Le retrait ne crée pas une enclave dans l'agglomération existante ;
- L'organe délibérant de l'EPCI, auquel la commune souhaite adhérer, accepte cette demande ou bien le représentant de l'Etat crée concomitamment un nouvel EPCI comprenant la commune.

Cette procédure temporaire vise à réparer certaines opérations d'extension qui, compte tenu du délai octroyé au préfet, de trois ans seulement après le vote de la loi Chevènement, avaient été faites avec un peu de précipitation et contre le gré des communes minoritaires. Cette procédure dérogatoire avait dès le départ soulevé inquiétude et scepticisme dans la Haute Assemblée. La possibilité offerte par la « *procédure Blanc* » permet de remédier à certaines situations particulièrement tendues.

Il convient de remarquer que la « *procédure Blanc* » est particulièrement dérogatoire puisqu'elle permet à une commune de sortir d'une communauté d'agglomération en pleine période d'unification des taux de taxe professionnelle unique.

Quels sont les points de désaccords avancés par les communes souhaitant quitter la communauté d'agglomération ?

Les règles de représentativité de la commune centre qui, avec 45 représentants sur les 90 conseils communautaires, a une voix prépondérante. « *Comment pouvons-nous, dès lors, faire entendre notre voix ? Quand vous êtes dans l'agglomération, vous obéissez au président* » s'insurge le maire de Saint-Gély du Fesc, Georges Vincent⁴⁰⁴. Echarpes tricolores en bandoulière, les élus de Teyran et des cinq autres communes réfractaires manifestaient, le 20 mai, au côté de quelque 500 administrés massés devant le siège de Montpellier Agglomération pour dénoncer un nouveau « *coup de force de Frêche* ».

Enfin, les raisons fiscales ne sont pas neutres, les communes de Saint-Gély du Fesc et de Saint-Clément sont parmi les plus riches, tandis que Mauguio grâce à son aéroport est richement dotée en taxe professionnelle.

⁴⁰⁴ Cité par BERNARD, Catherine, « L'agglomération en instance de divorce », *Le Point*, 06 juin 2003, p. 202.

C-4-e Le départ de la commune de Palavas-les-Flots

La loi du 13 août 2004 relative aux Libertés et Responsabilités a assoupli temporairement les règles régissant le retrait d'une commune membre d'un groupement intercommunal en autorisant ce retrait sans « l'autorisation » de la communauté, sous couvert du préfet. L'article 173 de cette loi permet à une ou plusieurs communes, membres d'une communauté d'agglomération, de demander leur retrait de cette dernière sans que celle-ci puisse s'y opposer (ni même se prononcer sur le sujet). Certes, cette possibilité est limitée dans le temps (jusqu'au 1^{er} janvier 2005) et soumise à plusieurs conditions préalables (avis de la commission départementale de coopération intercommunale, obligation pour la ou les communes de rejoindre un autre EPCI à fiscalité propre, préservation de la continuité du territoire de la communauté d'agglomération de départ et absence d'atteinte au seuil démographique de 50 000 habitants). Pour Nicolas Portier, délégué général de l'Assemblée des Communautés de France, « *l'insertion d'une telle disposition dans la loi, issue d'un amendement parlementaire partiellement repris par le gouvernement, témoigne d'un certain recul du volontarisme intercommunal*⁴⁰⁵ ». Or, seulement seize communes ont demandé à quitter une communauté d'agglomération avant la date butoir du 1^{er} janvier 2005 dont quatre y ont été autorisées par le préfet.

En septembre 2004, la commune de Palavas-les-Flots émet ainsi le souhait de quitter la communauté d'agglomération de Montpellier. Le préfet donne son accord pour la réduction du périmètre communautaire le 31 décembre 2004.

Le préfet de l'Hérault, Francis Idrac estime que ce départ ne nuit pas excessivement à l'intercommunalité. Jean-Pierre Mourre, vice-président de l'agglomération, parle, lui, d'une décision prise par « *opportunité politique*⁴⁰⁶ ».

Par mesure de représailles, les projets de 3^{ème} ligne de tramway vers la mer ont été annulés, et plus immédiatement, les lignes d'autobus se sont arrêtées, à partir du 1^{er} janvier 2005, aux portes de la ville. Le démontage, de nuit, des abris bus a été effectué, à la demande du président de la communauté d'agglomération !

⁴⁰⁵ PORTIER, Nicolas, « Loi du 13 août 2004 : un bilan en demi-teinte pour l'intercommunalité », *AJDA*, n° 3, 2005, p. 41.

⁴⁰⁶ RAMON, Jacques, « Palavas-les-Flots quitte la communauté d'agglomération de Montpellier », *Les Echos*, 4 janvier 2005, p. 6

Le maire de Palavas-les-Flots, également député de la 1^{ère} circonscription de l'Hérault, explique les raisons de son retrait de la communauté d'agglomération⁴⁰⁷ :

- le fait de n'avoir qu'un seul représentant « *souvent interdit de micro* », donc de devoir subir l'hégémonie de Georges Frêche ;
- l'absence d'investissement de la part de la communauté d'agglomération pour le nettoyage des plages, pour l'aménagement de nouveaux équipements, le surcoût pour le traitement des ordures ménagères « *d'un million d'euros par an* » ; bref l'absence de prise en compte des besoins de la ville par la communauté d'agglomération ;
- l'arrêt du tramway prévu pour 2007 (aujourd'hui le projet est annulé) « *à cinq kilomètres du centre-ville* » de Palavas-les-Flots.

Le maire argue aussi que l'ensemble des équipements sera assuré par la communauté de communes du pays de l'Or qu'il vient de rejoindre. Toutefois, l'attraction de Montpellier est forte, puisque la commune met à la disposition de ses habitants des navettes d'autobus gratuites pour rejoindre Montpellier.

C-4-f Vers une fusion avec la communauté d'agglomération de Sète ?

Début juillet 2005, Georges Frêche, et le maire UMP de Sète, François Commeinhes, annoncent la volonté de lier leurs deux communautés d'agglomération⁴⁰⁸. Le 21 juillet, les élus de la communauté d'agglomération de Montpellier ont voté à une très large majorité le principe de la fusion de leur agglomération avec celle de Sète et avec la communauté de communes de Mèze. Réunies, ces trois intercommunalités formeraient un ensemble de 45 communes et de 481 000 habitants. Ce serait la première fois en France, que deux communautés d'agglomération se regrouperaient. L'étape suivante est le passage de la communauté d'agglomération élargie en une communauté urbaine, une fois franchi le seuil des 500 000 habitants. L'enjeu de ce passage en communauté urbaine est financier : « *la dotation de fonctionnement versée par l'Etat passerait alors de 56 à 76 euros par habitant* » explique Georges Frêche⁴⁰⁹. Le cœur de l'échange est dans la possibilité de financer une troisième ligne de tramway pour Montpellier et l'extension du port pour Sète ... A plus long terme, le président de la communauté d'agglomération de Montpellier rêve d'une communauté élargie à Lunel, Alès et Nîmes. « *Avec un million d'habitants, nous jouerions à l'échelle*

⁴⁰⁷ Voir par exemple sur le site Internet de Christian Jeanjean <http://www.christianjeanjean.com/presse-palavas-sortie-agglo.htm>

⁴⁰⁸ « La fusion avec Sète n'est pas un long fleuve tranquille », *Gazette de Montpellier*, lundi 4 juillet 2005, p. 2

⁴⁰⁹ LELONG, Jean, « L'agglomération de Montpellier fait un pas vers Sète », *Le Moniteur*, 5 août 2005, p. 27

mondiale. Ce serait la meilleure façon de prévenir un démantèlement du Languedoc-Roussillon au bénéfice des régions voisines⁴¹⁰ ».

Dans la délibération du conseil communautaire de Montpellier Agglomération du 21 juillet 2005 pour demander une fusion avec les deux EPCI voisins, sont précisés les avantages de ce projet en matière d'aménagement du territoire : *« il s'agirait de mettre en œuvre une politique d'actions foncières capable d'anticiper les développements urbains et de répondre à la forte hausse des prix de terrains sur le territoire. La réalisation d'un projet de développement de qualité permettrait d'accroître l'offre en logements, de dynamiser le foncier économique tout en préservant le capital écologique et paysager remarquable du territoire ».*

Mais ce sont surtout les enjeux de positionnement internationaux qui sont explicités dans cette délibération : *« La Communauté d'agglomération de Montpellier est déjà reconnue par la DATAR parmi les 50 premières agglomérations européennes. La fusion avec la communauté d'agglomération du Bassin de Thau et la Communauté de Communes du Nord du Bassin de Thau conforterait ce positionnement formant ainsi une métropole euro - méditerranéenne en capacité de relever les défis d'aujourd'hui et de demain dans une dynamique locale, régionale, nationale et internationale ».* Au même moment, la communauté d'agglomération publie une plaquette célébrant les 40 ans de l'intercommunalité depuis les 12 communes initiales réunies par le maire de Montpellier, François Delmas, en 1965, jusqu'au projet actuel de communauté urbaine : *« le district hier, l'agglomération aujourd'hui, la communauté urbaine demain ».* Cette communauté urbaine permettrait *« d'associer la ville centre historique et son port marchand, sa « marine » depuis la fin du XVII^e siècle, mais aussi le monde des étangs du bassin de Thau à l'étang de l'Or pour un schéma commun de protection et de sauvegarde⁴¹¹ ».*

L'ambition annoncée par Georges Frêche en 1999 se perpétue tout comme la mise en scène volontiers grandiloquente ou provocatrice qu'il en donne. Élu en 1977, le maire socialiste de Montpellier est une personnalité qui a réussi à polariser sur sa personne la majeure partie du débat politique local. Ses alliances ou réseaux vont bien au-delà des clivages partisans habituels. D'un côté, les inimitiés dans son propre camp politique ne se comptent plus. L'opposition avec le Conseil Général présidé par le socialiste Gérard Saumade jusqu'en 2001, a longtemps été très âpre. De l'autre, au sein de la communauté d'agglomération, Georges Frêche dispose d'un fort soutien des maires de droite comme de gauche⁴¹². L'union projetée avec la ville de Sète pour la constitution d'une communauté urbaine, relancée en juillet 2005, illustre également ce point.

⁴¹⁰ LELONG, Jean, « L'agglomération de Montpellier fait un pas vers Sète », *Le Moniteur*, 5 août 2005, p. 27

⁴¹¹ VOLLE, Jean-Paul, « Territoires de la métropolisation », in *Urbanisme*, hors-série n° 26, Montpellier cœur d'agglomération, novembre 2005, p. 50.

⁴¹² Un tollé a été provoqué par les propos de Georges Frêche sur l'équipe de France de football qui compte, selon lui *« neuf blacks sur onze joueurs, alors que la normalité serait qu'il y en ait trois ou quatre »*. 29 des 31 maires de l'agglomération dont un tiers est de droite, ont alors signé une pétition de soutien à Georges Frêche. *Le Monde*, Jeudi 23 novembre 2006.

Tandis que l'union ne s'était pas réalisée avec le communiste François Liberti en 2000, c'est avec le nouveau maire UMP, François de Commeinhes, que Georges Frêche annonce une union dans le cadre d'une nouvelle communauté urbaine. La presse locale s'amuse de cette union « *contre-nature* » entre « *la carpe et le lapin* » et les états-majors politiques locaux s'en émeuvent. Mais comment le maire de Sète aurait-il pu résister aux promesses d'aides importantes pour la rénovation de son port ? Comment le président de la communauté d'agglomération de Montpellier aurait-il pu ne pas vouloir réaliser son rêve d'un Montpellier d'un demi-million d'habitants ?

C-5 Éléments de conclusion

C-5-a Des modes contrastés de fonctionnement

Les modes de fonctionnement des structures intercommunales illustrent les histoires différentes de création de l'intercommunalité. A Montpellier, la domination de la ville-centre est évidente. A Caen, la communauté d'agglomération a un fonctionnement nettement confédéral : la ville-centre a certes une voix forte, mais la communauté d'agglomération fonctionne comme un « *club de maires* ». A Dijon, on pourrait parler de « *leadership consensuel* » dans le sens où François Rebsamen – contrairement à Luc Duncombe (mais Luc Duncombe n'est pas maire) – a une position dominante incontestable dans le fonctionnement de la communauté d'agglomération. Pourtant il ne s'impose pas par son autoritarisme – à la manière d'un Georges Frêche – mais par sa capacité à fédérer les volontés communales.

L'organisation institutionnelle favorise cette lecture politique du fonctionnement intercommunal. A Montpellier, un fonctionnement nettement favorable à la ville-centre prévaut. Le conseil communautaire compte 27 vice-présidents pour 31 communes : toutes les communes ne sont donc pas représentées. Par ailleurs, on peut noter que 10 vice-présidents sont issus du conseil municipal de la ville de Montpellier et que le président est, bien sûr, montpelliérain. Les 17 autres vice-présidences sont conférées à des maires de villes périphériques. Parmi les 90 membres du conseil communautaire, 45 représentent la ville de Montpellier. A Caen, le fonctionnement est très différent : on compte 119 conseils communautaires dont 32 vice-présidents : la ville de Caen a trois vice-présidents, toutes les autres communes ont un représentant – le plus souvent le maire – à une vice-présidence. La ville-centre impose beaucoup moins ses volontés. Par ailleurs, à Caen, le conseil communautaire est doublé d'un bureau des maires qui se réunit en présence du président de la communauté d'agglomération, qui est maire-adjoint à Caen. Cette double source des décisions s'explique, outre le respect de la fonction de maire, par la « cohabitation » entre la

maire de Caen et son premier-adjoint. A Dijon, la ville-centre a la présidence, puis 11 des 22 vice-présidences du conseil communautaire, soit une majorité absolue mais 37 conseillers communautaires sur 80. La ville-centre impose ses vues, mais sans chercher une hégémonie.

Nous avons donc trois types de fonctionnements intercommunaux. Néanmoins, dans les trois cas, l'intercommunalité repose sur l'accord unanime des communes. Quel que soit le type de direction politique, aucune intercommunalité ne peut fonctionner sans l'assentiment de l'ensemble des maires.

C-5-b Des géographies assez semblables

Dans les trois cas, les communautés d'agglomération rassemblent uniquement la partie centrale des aires urbaines. Les intérêts bien compris des communautés d'agglomération et des communes périurbaines ont conduit à une stabilisation des limites de l'agglomération entre vingt et quarante communes environ, soit le seul cœur de l'aire urbaine.

Du point de vue des intercommunalités centrales, dans un premier temps, l'extension des communautés d'agglomération a été recherchée. Il s'agit, bien sûr, d'affirmer un poids politique. Il s'agit également d'annoncer des objectifs ambitieux (rejoindre la mer dans le cas de Caen, comprendre l'aéroport dans le cas de Montpellier etc.) et de réunir une masse critique suffisante pour faire émerger certains projets. Dans le cas de Montpellier, la dramatisation sur le thème « *l'union ou le déclin* » est utilisée de manière constante par le président de la communauté d'agglomération, Georges Frêche. Toutefois, dans un second temps, ce sont surtout les dépenses supplémentaires engendrées par l'adhésion d'un nouveau membre qui ont été analysées. En effet, entrer dans une communauté d'agglomération constitue pour une petite commune périurbaine un saut qualitatif majeur en matière de services (transports publics, accès aux équipements culturels et sportifs etc.). Aujourd'hui par exemple, Dijon ne propose d'extension aux communes candidates qu'à partir de 2008 au plus tôt : la communauté d'agglomération souhaite d'abord stabiliser la structure existante. Seule l'agglomération de Montpellier souhaite encore accroître son extension géographique ; mais celle-ci se légitime par la volonté de créer une communauté urbaine, donc de dépasser le seuil nécessaire de 500 000 habitants grâce à la création d'une communauté urbaine qui irait jusqu'à Sète.

Certaines communes périurbaines cherchent à défendre une tradition rurale et s'appuient sur ce prétexte pour refuser de participer à toute intercommunalité avec la ville-centre. Mais pour certaines communes, comme Saint-Geniès qui défend chèrement sa ruralité pour conserver des terres viticoles, le calcul a été différent. Yvon Pellet, le maire sans étiquette, veut rester au sein de

l'agglomération, pour bénéficier de sa force de frappe : « *Les communes de notre canton avaient le choix entre Montpellier et Lunel. A Lunel, nous nous serions retrouvés entre copains. Or nous avons choisi Montpellier pour sa machine économique. Si la Technopole peut vendre en Chine, au Japon et ailleurs notre vin en même temps que le high-tech, l'économie de nos villages en sortira gagnante*⁴¹³ » C'est à peu près en ces termes qu'il a parlé à Georges Frêche. Il a obtenu la création d'une commission agricole et l'assurance de réserves foncières à vocation agricole dans le futur SCOT. L'adhésion à l'agglomération ne signifie pas la fin de l'identité rurale du village : le choix s'est fait entre une position extérieure qui permet de tenir à l'écart les ambitions montpelliéraines et une situation intérieure qui permet de mieux cultiver sa différence grâce aux apports de services et à l'ingénierie de la communauté d'agglomération.

Le monde périurbain, à l'écart des communautés d'agglomération, se structure aujourd'hui. Autour des intercommunalités centrales, les communes périurbaines se regroupent donc en différentes communautés de communes. De nombreuses communautés de communes épousent (en partie ou en totalité) les limites des cantons : la territorialité dessinée par l'intercommunalité reprend souvent une géographie très ancienne⁴¹⁴. Ce ne sont donc pas les communautés d'agglomération qui sont à l'échelle pour gouverner la ville diffuse : le SCOT est-il l'outil adapté pour cette tâche ?

C-5-c Que reste-t-il aux communes ?

Les compétences exercées par les communautés d'agglomération sont très nombreuses : développement économique, équilibre social de l'habitat, gestion de grands services urbains. A Montpellier, la volonté a été de constituer une intercommunalité forte. A Dijon, les élus ont fait de la communauté d'agglomération un outil de pilotage et de coordination des politiques publiques plus qu'un instrument de gestion. A Caen, malgré les résistances initiales, le transfert de nombreux équipements a conduit à un accroissement très net du poids politique de l'intercommunalité.

Tout ceci conduit à un renforcement progressif des structures intercommunales dont les budgets sont de plus en plus lourds et le personnel de plus en plus nombreux. Mais l'observation du fonctionnement des exécutifs intercommunaux permet de lire l'émergence de deux logiques concomitantes, mais incompatibles.

⁴¹³ Cité par BERNARD, Catherine, « L'agglomération en instance de divorce », *Le Point*, 06 juin 2003, p. 202

⁴¹⁴ TESSON, Frédéric, « Les ressources du département et du canton dans la « petite fabrique des territoires », *Annales de géographie*, 2006, n° 648, p. 197-216.

La première logique est celle d'une **transformation des communautés d'agglomération en « ensemblier » de toutes les politiques territoriales**. Si elles n'exercent pas directement toutes les politiques territoriales, elles ont la charge d'en assurer la cohérence. De plus, on note la volonté de faire des intercommunalités l'opérateur de la territorialisation des politiques de l'Etat ou des régions et départements. Ceci se déroule, soit par le biais des contrats soit, ce qui est encore une pratique peu développée mais dont les effets peuvent être potentiellement importants, par le transfert temporaire de compétences (comme l'aide à la pierre) depuis différentes collectivités publiques au bénéfice de la structure intercommunale.

De plus, on a observé que les communautés d'agglomération exercent des compétences de plus en plus nombreuses. Le transfert de la compétence « *développement économique* » aux communautés conduit à une dissociation entre les politiques sociales qui restent du ressort des communes et les politiques de développement qui ressortissent à l'intercommunalité. Dans le domaine culturel, les intercommunalités se dotent des équipements les plus prestigieux et les plus coûteux, laissant aux communes la charge des animations « *socioculturelles* », au risque de redoubler par une coupure institutionnelle, la fracture entre culture savante et culture populaire. Tout se passe comme si les intercommunalités se chargeaient des politiques structurantes et peu « *politisées* » (transport, assainissement, ordures ménagères) et du rayonnement métropolitain (économique, culturel, sportif), laissant aux communes les activités les plus visibles auprès des habitants et dont l'exercice est facilité par la proximité entre élus, fonctionnaires communaux et habitants : le social, l'animation socioculturelle ou encore la politique de la ville.

Cet accroissement du pouvoir des intercommunalités serait renforcé par le phénomène endogène que l'on rencontre dans toutes les institutions : le phénomène de « *spill over* » ou de débordement qui veut, comme l'a montré Ernst Hass en 1958 à propos de la communauté européenne, que toute institution a tendance à étendre ses prérogatives pour s'affirmer⁴¹⁵. Poussée à l'extrême, cette tendance conduirait à une disparition de la commune, ou plutôt à un dessaisissement progressif de la part des communes des politiques les plus structurantes.

Mais on peut également observer l'émergence d'une seconde logique, tout à fait opposée, celle d'un **renforcement du pouvoir des communes grâce à l'intercommunalité**. En effet, si l'intercommunalité se dote de nombreuses compétences, ces transferts sont toujours octroyés, puis contrôlés par les communes. En effet, si, pour l'exercice de certaines compétences – notamment techniques – on peut observer une tendance à l'autonomisation des structures intercommunales, dès que surgissent des enjeux « politiques », les élus, principalement les maires,

⁴¹⁵ HAAS, Ernst, *The Uniting of Europe*, Stanford University Press, 1958, 552 p.

sont prompts à reprendre en main la structure intercommunale. De plus, l'exercice des compétences intercommunales est toujours soumis au bon vouloir des communes, puisque le flou de la répartition des compétences rend toute action dépendante d'une bonne entente au sein du couple commune-communauté. La communauté a, par exemple, la compétence d'élaborer un programme local de l'habitat, mais sa mise en œuvre est fortement contrainte par les possibilités foncières offertes par les PLU. Toute initiative intercommunale implique, au minimum, l'assentiment de l'ensemble des communes.

Par ailleurs, les décisions prises dans les conseils d'agglomération sont toujours précédées par la recherche d'un consensus entre les maires. L'optimum intercommunal n'est, bien souvent, que la somme des optimums communaux. On pourrait alors considérer l'intercommunalité, non pas comme une étape dans la longue et chaotique histoire de la rationalisation de la carte administrative française, mais comme l'invention qui, en permettant aux communes de disposer de plus amples capacités budgétaires et de services administratifs et techniques plus étoffés, assure à cette vieille institution une nouvelle vigueur. Bref, on pourrait conclure que, loin de mener à une disparition des communes, l'intercommunalité est ce qui permet leur adaptation aux enjeux nouveaux. Cette voie peut paraître surprenante, mais n'est-ce pas celle qui était imaginée, voilà bientôt trente ans, par la commission sur la décentralisation présidée par Olivier Guichard ? Le rapport « *Guichard* » disait en effet clairement que : « *la commune reste le lieu de la participation directe des habitants aux affaires qui les touchent toujours de près, d'une incitation permanente à la prise de conscience des responsabilités, d'un appel continu au dévouement au bien public* » et qu'en conséquence « *il faut fédérer les communes pour sauver la commune* ⁴¹⁶ ».

Laquelle de ces deux logiques – développement de la supracommunalité ou ruse de l'institution communale - va l'emporter ? Il est encore trop tôt pour le dire puisqu'elles sont simultanément « *en germe* ». L'éclosion de l'une ou de l'autre de ces logiques sera liée aux évolutions législatives futures comme aux pratiques locales.

⁴¹⁶ GUICHARD, Olivier, *Vivre ensemble*, Rapport pour la commission du développement des responsabilités locales, La documentation française, 1976, p. 212

D – LA PLANIFICATION TERRITORIALE EN PRATIQUE

La mise en œuvre des SCOT intervient dans le contexte particulier des multiples recompositions territoriales liées à la mise en place des intercommunalités. Certains élus, peu friands des procédures de planification, ont donc eu une certaine difficulté à s'intéresser à l'exercice. Ces propos de Jean Germain, maire de Tours et président de la communauté d'agglomération Tours Plus, expriment une position partagée par de nombreux élus : *« Le SCOT est sans conteste un instrument utile et pertinent. Son esprit rejoint celui de l'approfondissement de l'intercommunalité, la volonté de développer toujours plus harmonieusement, plus solidairement aussi. Il sera en grande partie porté par les structures intercommunales. Cependant son élaboration est aussi ardue que chronophage. A l'heure où nous savons que Tour(s) Plus emportera l'adhésion des habitants plus par sa capacité à faire naître des projets concrets que par de grands discours d'intentions, nous voilà obligés de nous atteler à une tâche technique et peu lisible pour qui ne goûte pas les subtilités de ce genre d'exercice. Nous sommes donc confrontés à deux impératifs, élaborer ce schéma avec le plus grand sérieux pour en tirer tous les avantages, le faire dans les délais les plus brefs pour retrouver au plus tôt notre liberté d'action ⁴¹⁷ ».*

Cette procédure « *aussi ardue que chronophage* », place les élus devant de nombreuses difficultés.

Le premier problème est celui du périmètre. Quelle aire de compétence permettra de répondre de la façon la plus pertinente aux questions à régler ?

Le deuxième problème est celui de l'élaboration du SCOT. Quelle doit en être la structure porteuse ? Faut-il créer un syndicat mixte réunissant différentes intercommunalités ? Quel doit être le mode de fonctionnement politique et administratif de cette nouvelle structure ?

Le troisième problème est celui de la faisabilité. Cette « *planification territoriale stratégique appelle une production intellectuelle de haute qualité* » puisque, idéalement, elle « *recouvre l'ensemble des efforts de prévision, l'invention de possibles projets ou la confrontation de scénarios prospectifs permettant aux différents responsables impliqués dans cette réflexion collective d'élargir leur champ et l'horizon de leur vision de l'avenir, d'en mieux comprendre les dynamiques et les risques, de dégager des perspectives d'ambition partagées et clarifiées à plus*

⁴¹⁷ Jean Germain, discours inaugural de l'assemblée annuelle des élus de l'agglomération, mars 2002, cité par FORTIER, Mélanie, *Territoire et convention, la construction d'un espace commun d'action. Le cas de l'agglomération tourangelle (1959-2003)*, Thèse de géographie, sous la direction de Michel Lussault, 2003, 401 p.

*long terme*⁴¹⁸ ». Sur quelle expertise s'appuyer pour la réalisation technique du SCOT : un ou plusieurs bureaux d'études privés ? Une agence d'urbanisme ?

Les réponses à ces questions ont été différentes dans les trois aires urbaines qui sont l'objet de notre étude.

D-1 Caen ou l'ordinaire de la planification

La ville de Caen n'est pas connue pour son exemplarité dans le domaine de la planification. Elle en a pourtant vécu toutes les étapes, de la planification dirigiste des années 1960 et 1970, à la planification hésitante de l'après-décentralisation. Cette histoire est importante parce que le SCOT apparaît à Caen, non comme une nouveauté, mais comme une des nouvelles figures d'un exercice déjà connu.

D-1-a L'expérience de deux schémas directeurs

Pendant les Trente Glorieuses, le progrès paraissait sans limite. En effet, la croissance est alors très rapide puisque Caen passe du statut de petite ville de province, ville préfecture un peu endormie, à celle de ville industrielle et dynamique. Pendant cette période, la croissance de la population de l'agglomération (+ 35,2 % entre 1954 et 1962), l'augmentation du nombre d'emplois dans l'industrie (+ 5000 entre 1954 et 1962), la décision de prolonger l'autoroute de Normandie jusqu'à Caen sont autant d'éléments qui manifestent la rapidité de ce développement. En quatre ans, entre 1960 et 1964, l'agglomération de Caen accueille une dizaine d'entreprises industrielles importantes (SONORMEL, CITROEN, JAEGER, MOULINEX ...). En 1968, l'agglomération atteint le seuil de 150 000 habitants, l'hypothèse d'un développement accéléré de l'agglomération semble confirmée. Dans ces conditions, les prévisions sont grandioses et dans un livre blanc préparatoire au schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme réalisé en 1968 par la DDE, les prévisions démographiques indiquent une population de l'ordre de 320 à 350 000 habitants à l'horizon 1980 et 440 à 600 000 à l'échéance 2010.

Un schéma polycentrique

En 1970 est prescrite l'élaboration d'un Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) pour remplacer un plan d'urbanisme directeur approuvé en 1965, mais déjà obsolète en raison de la vigueur du développement économique et démographique de l'agglomération.

⁴¹⁸ HOCREITERE, Patrick, préface de BENOIT, Cécile, *Le SCOT, schéma de cohérence territoriale : du schéma directeur au SCOT, périmètre, élaboration et gestion*, Editions du Moniteur, 2002, p. 7

Le schéma directeur alors réalisé est assez ambitieux : il est élaboré sur le périmètre de 52 communes (qui deviendront 50 après des fusions de communes). Il devait se faire en même temps que les schémas directeurs de la Côte de Nacre au nord-ouest, de Bayeux à l'ouest, et de l'embouchure de la Dives au nord-est. Il s'agissait d'appuyer le développement de l'agglomération caennaise sur un développement polycentrique à l'échelle de l'aire urbaine.

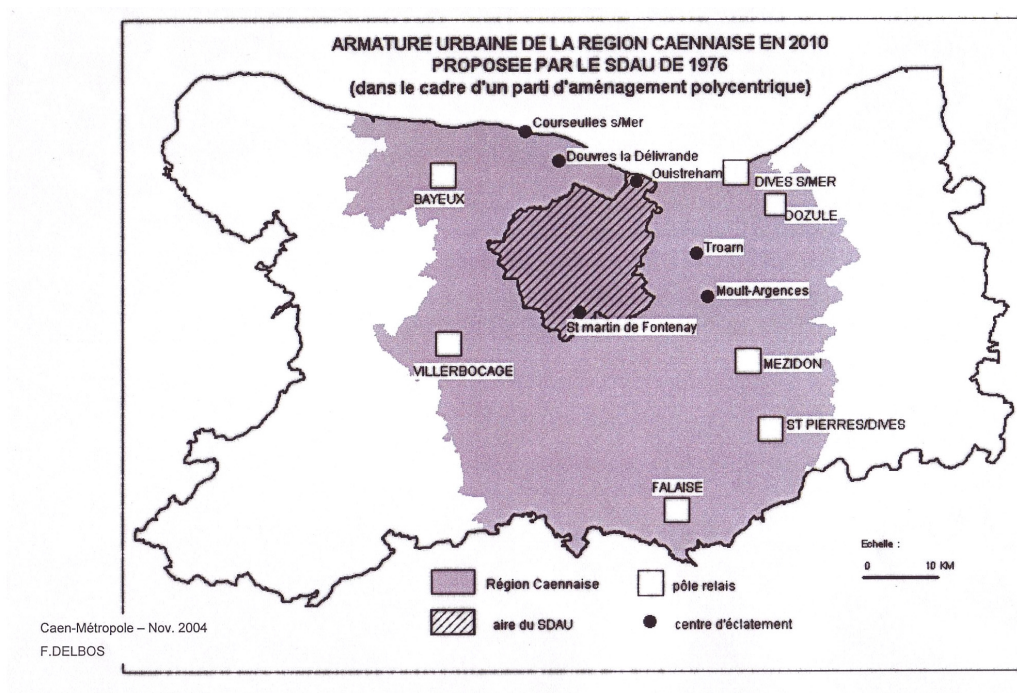
La stratégie d'aménagement dite polycentrique apparaît alors comme la meilleure façon de résoudre le difficile problème de la migration excessive entre l'habitat et l'emploi. Comme le dit le Ministre de l'Équipement Alain Chalandon : *« tous les schémas directeurs doivent être basés sur le multicensitisme qui permet de garder à chaque centre une dimension et un caractère humains : je m'attache personnellement à ce qu'il en soit ainsi dès le début de l'élaboration de ces documents, en veillant à ce que les divers centres soient effectivement séparés les uns des autres par de larges coupures vertes dont la puissance publique devra assurer la maîtrise foncière »*⁴¹⁹,

Aussi, au-delà du seul périmètre du SDAU, un livre blanc réalisé par la Direction Départementale de l'Équipement en 1968 propose-t-il la promotion de pôles relais choisis en raison de leur situation géographique, capables de jouer un rôle d'entraînement (Bayeux, Villers-Bocage, Mézidon, Dives-sur-Mer, Dozulé, Saint-Pierre-sur-Dives, Falaise ...) ⁴²⁰. Il est prévu de construire des zones d'accueil privilégiées dans des centres d'éclatement pour offrir aux habitants un niveau de services suffisant (Douvres, Troarn, etc.). Entre ces derniers et l'agglomération, il faut préserver des coupures naturelles ou agricoles, au sein desquelles les villages ne doivent connaître qu'une croissance mesurée.

⁴¹⁹ CHALANDON, Albin « Les orientations du nouvel urbanisme », *Urbanisme*, 1971/1972, n° 125-126, pp. 6-8 cité par DUFLOS Emmanuelle, TRUCHETTI, Isabelle, ROSALES-MONTANO, Sylvia (dir.), BEAUCIRE, Francis (dir.), *Les outils de la planification urbaine au service de la relation urbanisme/transport, lecture croisée des documents d'urbanisme : approche dans la perspective du développement durable*, Paris, FNAU, 1999, p. 33.

⁴²⁰ Direction Départementale de l'Équipement, *Caen, Livre Blanc*, 1968, 98 p + annexes.

Armature urbaine de la région caennaise proposée par le SDAU de 1976

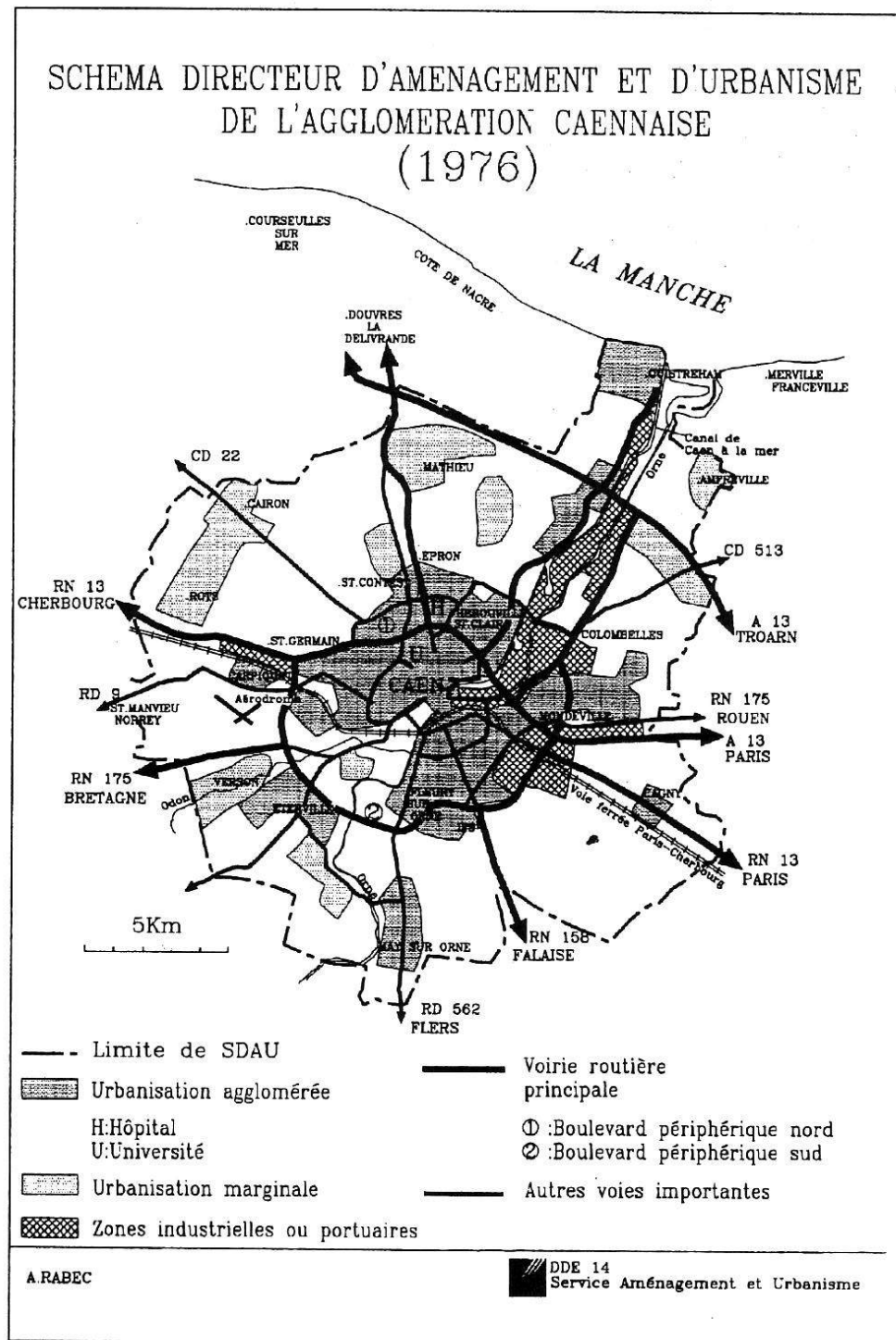


Source : Syndicat mixte Caen-Métropole.

Le SDAU a un périmètre beaucoup plus réduit que ce schéma d'aménagement polycentrique et ses principales options sont :

- la confirmation du développement industriel vers le nord, dans le cadre du développement des activités portuaires le long du canal de l'Orne ;
- une volonté de rééquilibrage vers le sud, qui s'exprime notamment par la création d'une zone pour l'accueil de 20 000 personnes au sud, à Eterville, comme pendant à la zone à urbaniser en priorité (ZUP) d'Hérouville-Saint-Clair, qui, au nord-est de Caen, est alors en cours d'édification. Le rééquilibrage de l'agglomération s'exprime également par la vocation tertiaire donnée à Ifs au sud de Caen ;
- le primat du développement routier est confirmé, mais à la différence du plan d'urbanisme directeur de 1965, l'idée d'un double contournement nord de l'agglomération est abandonnée au profit de l'inscription du principe d'un contournement sud de l'agglomération, pour réaliser un périphérique complet. L'ensemble des axes radioconcentriques est appelé à connaître une amélioration de sa capacité, afin de relier l'agglomération centrale à ses pôles relais.

Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de Caen approuvé en 1976



Source : RABEC, Alain, « La construction de la grande agglomération caennaise : du plan d'urbanisme directeur de 1965 au schéma directeur révisé de 1994 », *Noréis*, n° 169, janvier-mars 1996

Le SDAU dans la décentralisation

Quel est le résultat du schéma de 1976 ? Comme pour beaucoup de SDAU approuvés à la fin des années 1970, qui avaient été élaborés à partir des estimations périmées du début de la décennie, les grandes ambitions ne se sont pas réalisées.

En 1984, la DDE prend l'initiative d'un premier bilan du SDAU. Pour les prévisions démographiques, l'augmentation de la population de l'aire du SDAU s'est fortement ralentie entre 1975 et 1982 : + 6000 habitants contre + 34 000 entre 1968 et 1975. L'aire du SDAU ne compte que 225 000 habitants au recensement de 1982, alors que la prévision pour 1985 s'élevait à 290 000 habitants.

Pour les activités, alors que le schéma escomptait la création de grandes entreprises sur de vastes parcelles, les zones d'activités ont surtout attiré de petites activités ou de petites entreprises, signe de la mutation accélérée du système productif.

Le polycentrisme est un échec : les grandes voies ont été réalisées, mais n'ont pas conduit à une concentration de l'habitat dans les villes relais. L'habitat s'est éparpillé entre l'agglomération centrale et ses villes-relais grâce à la très bonne desserte routière. « *Le polycentrisme a-t-il encore un sens alors qu'on assiste à une diffusion de la construction dans toutes les communes, notamment rurales ?* » demande Alain Rabec⁴²¹.

La révision du schéma directeur

Le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme approuvé en 1976, vide de substance par son obsolescence, devait donc être révisé. Les communes ne se sont pas lancées spontanément dans cette opération, dans ces premières heures de la décentralisation où elles commençaient à prendre la mesure des compétences qui leur étaient transférées. Néanmoins, ce schéma directeur apparaissait comme un frein au développement. La décision de le réviser fut prise à la suite de différents blocages : un plan d'occupation des sols, par exemple, qui devait permettre la réalisation d'un projet d'usine agroalimentaire de plus de 200 emplois à Biéville-Beuville menaçait d'échouer en raison d'une incompatibilité avec le schéma directeur. Il a fallu deux ans pour monter un syndicat intercommunal, reconnu en 1987, sous le nom de Syndicat intercommunal

⁴²¹ RABEC, Alain, « La construction de la grande agglomération caennaise : du plan d'urbanisme directeur de 1965 au schéma directeur révisé de 1994 », *Norois*, n° 169, janvier- mars 1996, p. 221.

d'aménagement et d'urbanisme de l'agglomération caennaise. Le schéma directeur est approuvé le 1^{er} juillet 1994, soit neuf ans après la prescription de la révision.

Le parti d'aménagement proposé

Les projets d'infrastructures servent de base à la réflexion pour le futur SDAU. En matière d'infrastructures routières, l'achèvement du boulevard périphérique est prévu pour 1997. En 1988, le comité interministériel d'aménagement du territoire fait figurer au schéma directeur routier national, en tant que LACRA (Liaisons Assurant la Continuité du Réseau Autoroutier), les routes nationales 13 (vers Cherbourg), 175 (route des Estuaires) et 158 jusqu'à Falaise : ces projets vont contribuer à faire de l'agglomération un véritable nœud autoroutier. En matière de transports collectifs, le projet de Transport sur Voie Réservée (TVR) est alors l'objet de nombreuses discussions, mais figure sur le schéma directeur⁴²².

Le parti d'aménagement est conçu pour accueillir 257 000 habitants en 2000, et entre 290 et 300 000 en 2010. Trois secteurs de développement sont repérés :

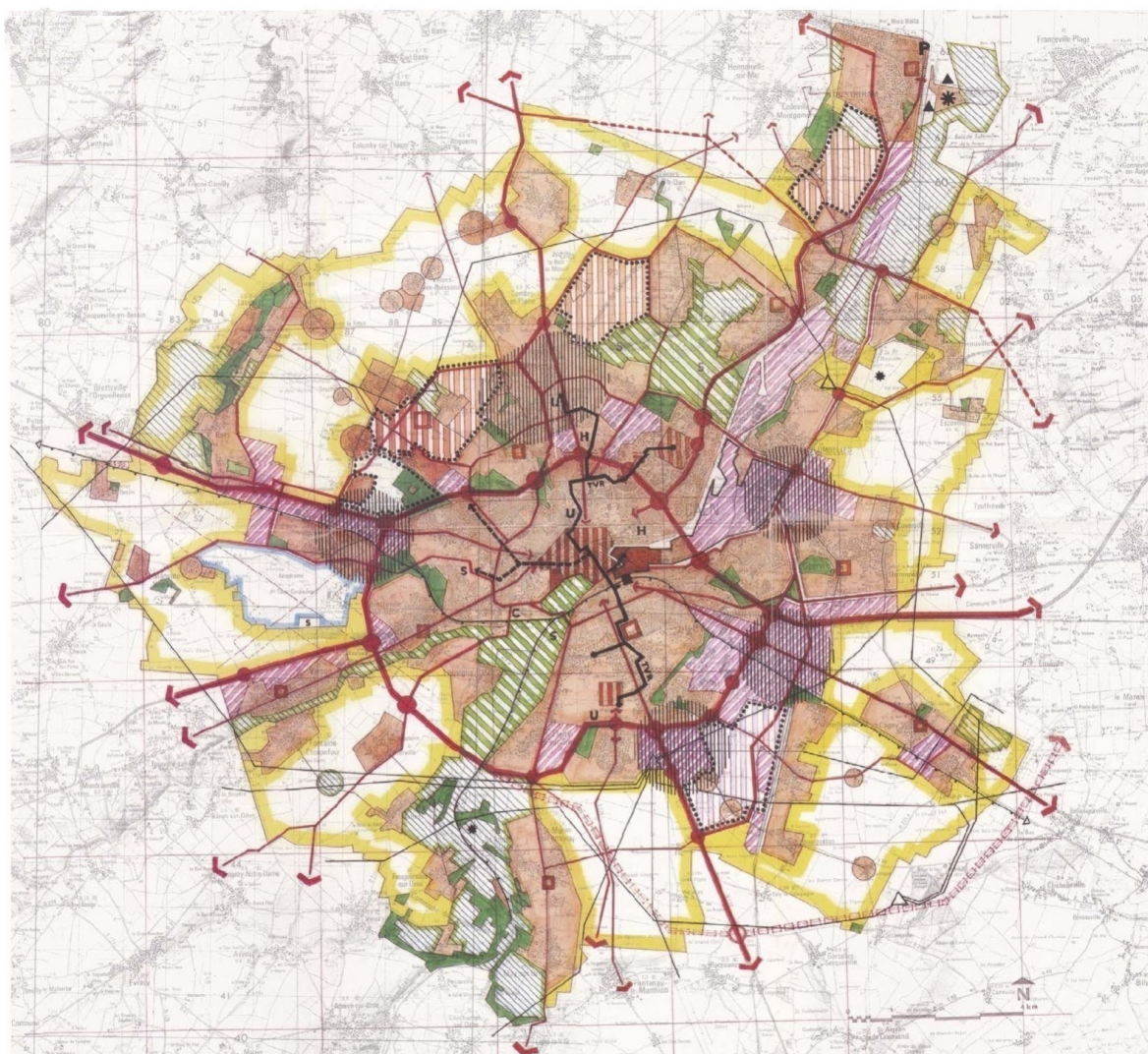
- **La basse vallée de l'Orne.** Le développement de l'agglomération vers le nord est confirmé, mais les surfaces destinées à l'industrie sont réduites. Les terrains entre l'Orne et le canal, face au château de Bénouville, font l'objet de mesures de protection ; sur la rive droite de l'Orne, la zone d'activités est limitée à la seule emprise de la cimenterie de Ranville. En amont du Viaduc de Calix, les emprises SNCF et la presqu'île sont réservées aux seules activités compatibles avec une vocation résidentielle. Caen, ville au bord de mer ... la greffe de l'agglomération sur son littoral se révèle ambitieuse et complexe, car elle met en jeu, parfois en concurrence, des vocations fort différentes, voire contradictoires. L'élaboration d'un schéma de secteur, qui précise les options définies en aval de la basse vallée sur les communes de Ouistreham, Saint-Aubin d'Arquenay et Bénouville illustre ces difficultés.
- **Le secteur nord-nord-ouest.** Le SDAU de 1976 avait prévu de ne pas réaliser le périphérique nord sur la commune de Saint-Germain-la-Blanche-Herbe afin de préserver l'abbaye d'Ardenne et ses abords. Mais ces espaces, proches du centre-ville et de zones en développement au nord-ouest de Caen (notamment de la ZAC de la Folie-Couvrechef et de grands équipements tels que le Campus II ou le Mémorial ...) ne pouvaient que poser à nouveau problème lors de la révision du schéma directeur. Un compromis a été trouvé entre l'Etat et les communes qui prévoient la préservation des abords de l'Abbaye. Le projet

⁴²² MINOT, Ronald, « Les années TVR », in MADELINE, Philippe, MINOT, Ronald, *L'agglomération de Caen, parcours géographique*, Cahiers de la MRS, numéro spécial, janvier 2002, pp. 67-76.

définitif est renvoyé à un schéma de secteur. Une zone de développement de 40 hectares est d'ores et déjà ouverte.

- **Le secteur sud-sud-est** est le lieu privilégié pour le développement d'activités consommatrices d'espace. Les sites d'Ifs et de Fleury-sur-Orne viennent compléter les possibilités offertes par les zones de Mondeville, de Cormelles-le-Royal et de Giberville. Les communes situées le long de l'ancien chemin de fer minier, Grentheville, Soliers, Hubert-Folie, Bourguébus, se sont dotées ou vont se doter de petites zones d'activités. Au vu de cette situation, le principe de l'élaboration d'un schéma de secteur s'étendant du boulevard périphérique à l'emprise de l'ancienne voie du chemin de fer minier a été retenu afin d'éviter un développement mal coordonné des zones d'activités.

Le schéma directeur de l'agglomération caennaise approuvé en 1994



UTILISATION DU SOL

- | | |
|--|---|
| | 1 - Territoire urbain |
| | 2 - Fonction industrielle ou portuaire |
| | 3 - Site de reconversion urbaine |
| | 4 - Site de restructuration |
| | 5a - Schéma de secteur à dominante urbaine |
| | 5b - Schéma de secteur à dominante activités |
| | 5c - Schéma de secteur à caractère spécifique |
| | 6 - Parc urbain |
| | 7 - Site d'intérêt écologique ou paysager |
| | 8 - Espace vert, boisé ou planté |
| | 9 - Espace agricole protégé |
| | 10 - Centre d'agglomération et extension |
| | 11 - Centre local |
| | 12 - Site de développement économique |

EQUIPEMENTS STRUCTURANTS

- | | |
|------------|---|
| | 13 - Voie routière ou autoroutière |
| | 14 - Echangeur ou diffuseur important |
| | 15 - Voie ferrée et gare |
| | 16 - Aéroport |
| | 17 - Poste et couloir EDF |
| | 18 - Grands équipements de superstructure |
| H U | Centre hospitalier Université |
| S C | Sport Culture |
| P | Plate-Forme ferry |
| | 19 - Aménagement touristique |
| | 20 - Equipement lié à la plaisance |
| | Carrière |

Source : Syndicat mixte Caen-Métropole

Ce schéma d'aménagement repose sur :

- une plus grande prise en compte des intérêts communaux. La précision du zonage marque tout autant l'abandon des excès du fonctionnalisme (grandes zones d'habitat, d'activités), que la prise en compte nécessaire de la volonté des communes. Les questions les plus brûlantes et les plus conflictuelles sont renvoyées à des schémas de secteur qui ne seront jamais réalisés, ce qui marque également la difficulté à faire émerger des projets importants, la difficulté à créer des équilibres ou un véritable parti d'aménagement intercommunal ;
- le choix de ne pas agrandir le périmètre du schéma directeur. Ce choix empêche de pleinement prendre en compte les évolutions réelles de l'aire urbaine : la ville se fait au-delà du schéma directeur dans une vaste aire périurbaine de plus de 100 communes. Dans le contexte de la décentralisation, si la nécessité de réaliser un nouveau plan d'aménagement intercommunal a pu apparaître, c'est principalement parce que le schéma de 1976 devenait un frein aux différents projets communaux et un obstacle à la réalisation des plans d'occupation des sols. Il n'a pas donc pas été décidé d'agrandir le périmètre pour adapter le schéma aux nouveaux enjeux urbains.

Les acquis de cette expérience de la planification

La démarche de planification caennaise apparaît éloignée du renouvellement théorique et pratique de la planification qui se présente à la fin des années 1980, que ce soit en termes de mobilisation des acteurs locaux ou en termes de méthodes. C'est pourquoi la mise en œuvre du SCOT appelle à un profond renouvellement des approches. Néanmoins, certains acquis de cette expérience s'avèrent utiles.

Les élus ont pris l'habitude d'un travail en commun pour l'élaboration du schéma directeur. Dès l'approbation du schéma directeur, le 1^{er} juillet 1994, le Syndicat intercommunal d'aménagement et d'urbanisme de l'agglomération caennaise décide de maintenir une structure permanente de gestion pour assurer la mise en œuvre du document. La principale mission du syndicat est le suivi des documents d'urbanisme communaux, Plans d'Occupation des Sols (POS) hier, Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) aujourd'hui, pour s'assurer de leur compatibilité avec le schéma directeur. La mission se présente ainsi : *« Quand un dossier de POS, ou aujourd'hui de PLU, arrive, des élus examinent le dossier. Un élu est spécifiquement désigné pour suivre le dossier, il va en mairie avec le technicien pour assister aux présentations du diagnostic, du projet d'aménagement et de développement durable, puis du projet arrêté lors des réunions de personnes publiques associées. Le dossier est alors présenté devant la commission. Dans cette commission, Monsieur Lefondré, maire de Rosel, ancien doyen de la faculté de droit de Caen, spécialiste de droit de*

*l'urbanisme, est un peu la caution technique de la commission et se charge des dossiers volumineux, par exemple, Hérouville-Saint-Clair ou Caen. La commission rédige un rapport, qui est soumis au bureau*⁴²³ [...] ».

Quelles sont les principales remarques formulées auprès des communes ? « *Disons que le souci, c'est le respect de la carte au 1/25 000^{ème} du schéma directeur. Certes, ce n'est pas un plan à la parcelle mais quand il y a une limite franche, par exemple une route, un chemin ou un cours d'eau, on est là pour la faire respecter. Ensuite, le deuxième point sur lequel nous sommes vigilants, c'est le passage des infrastructures, même s'il ne s'agit que d'un tracé de principe dans le schéma directeur*⁴²⁴ ».

Les discussions autour des plans communaux ont principalement pour objet le respect des orientations du schéma directeur : le syndicat mixte s'en veut le gardien, notamment auprès de la Direction Départementale de l'Équipement. Les objectifs nouveaux assignés aux documents d'urbanisme par la loi SRU, notamment les questions de mixité sociale et d'étalement urbain, ne sont ni discutés, ni même abordés dans les commissions. Néanmoins, l'acquis principal du schéma directeur de 1994 réside dans l'habitude prise d'un regard intercommunal sur les projets d'urbanisme des communes.

D-1-b Le pays tiraillé entre le Conseil Général et la ville-centre

La détermination du périmètre du SCOT est fortement liée, dans le cas de Caen, aux projets menés en parallèle pour celle du périmètre du pays. Nous présentons donc successivement les débats menant à la définition des périmètres – finalement communs – du SCOT et du pays, puisqu'ils illustrent, de deux manières différentes, les débats politiques, juridiques et techniques qui ont présidé à la recomposition locale du territoire administratif.

La création d'un pays de Caen

Le Calvados est marqué par la création des pays dès la loi Pasqua du 2 février 1995, puisque le pays d'Auge en raison de sa relative « *consistance* », d'un point de vue historique, géographique et culturel, est désigné comme un des 42 pays-tests par la DATAR⁴²⁵. Aussi, assez rapidement, le département lance-t-il une réflexion sur l'organisation des pays.

⁴²³ Entretien avec Frédéric Delbos, le 9 décembre 2006.

⁴²⁴ Entretien avec Frédéric Delbos, le 9 décembre 2006.

⁴²⁵ DROUIN, Patrice, « Aménagement du territoire, nouvelle donne », *Le Moniteur BTP*, le 19 décembre 1997, n° 4908, pp. 10-11.

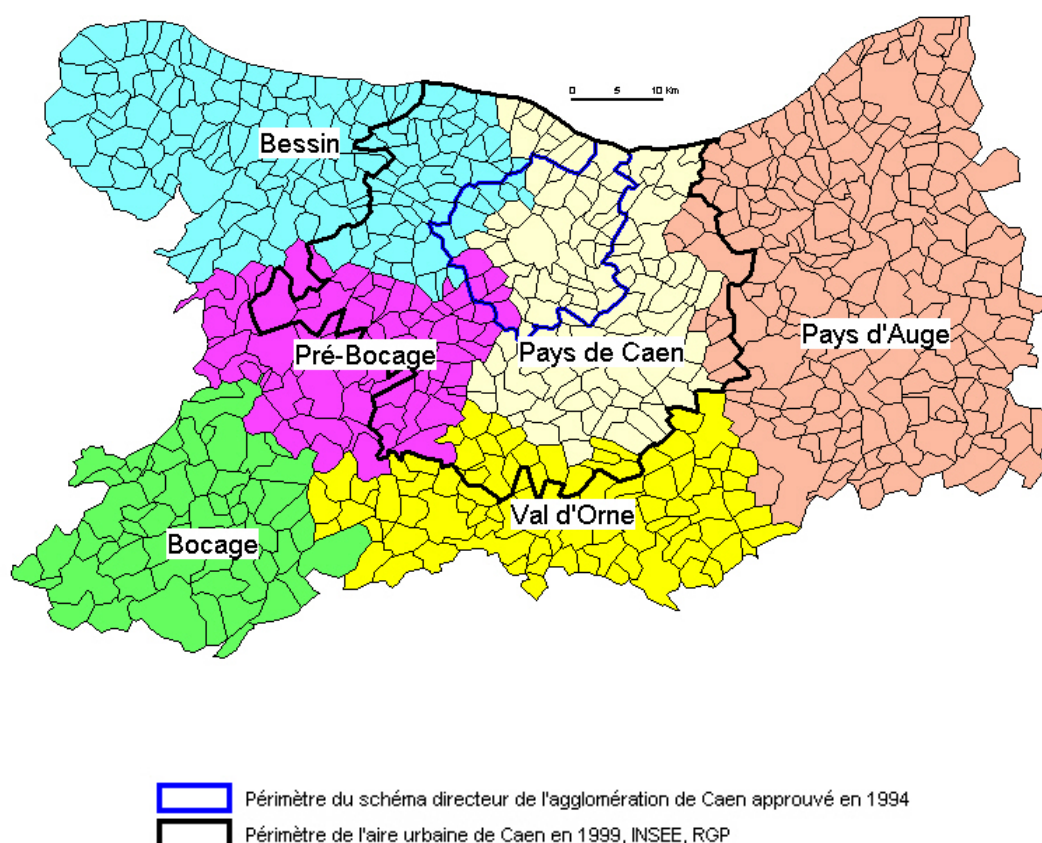
En 1998, un projet de découpage est présenté par le Conseil Général. C'est en réunion de bureau que le maire de Caen, Jean-Marie Girault, le découvre⁴²⁶. Les pays proposés sont de manière très nette des pays « *défensifs* » vis-à-vis de la ville centre : le pays de Caen ne comprend que la partie centrale de l'aire urbaine définie par l'INSEE à partir des résultats du recensement de 1990. Les communes périurbaines ne sont donc pas toutes comprises dans le découpage alors proposé. Le conseil général vise donc à limiter toute volonté « *expansionniste* » des élus caennais. De plus, on peut noter que le pays va plus généreusement vers l'est que vers l'ouest : le pays comprend ainsi surtout des cantons marqués à gauche puisque la géographie politique de l'aire urbaine de Caen peut assez simplement être décrite comme une opposition entre un secteur sud et est plutôt à gauche et un secteur nord et ouest plutôt à droite⁴²⁷.

Ce scénario de découpage des pays ne pouvait plaire au sénateur-maire de Caen : les intérêts opposés du Conseil Général et du maire de la ville préfecture, pourtant du même bord politique, sont manifestes dans ce projet de découpage du territoire. Le Conseil Général essaye de restreindre au maximum l'aire d'influence des élus caennais en proposant un « *petit* » pays de Caen.

⁴²⁶ Anecdote mentionnée par Philippe Duron, président de la région Basse-Normandie, délégué de la communauté d'agglomération Caen-la-Mer, compte-rendu de la réunion du 12 juillet 2005 du comité syndical de Caen-Métropole.

⁴²⁷ HERIN, Robert, « Quarante années de croissance économique et de recomposition sociale », in MADELINE, Philippe, MINOT, Ronald, *L'agglomération de Caen, parcours géographique*, Cahiers de la MRSH, numéro spécial, janvier 2002, pp. 33-44.

Carte du découpage du Calvados en pays proposé par le Conseil Général en 1998



Source : Pays de Caen, Conseil Général du Calvados. Réalisation XD

En 1999, après le vote de la loi Voynet qui reprend, approfondit et infléchit la politique des pays lancée par la loi Pasqua, une association pour la constitution du pays est créée. Cette association est présidée par une personnalité du monde associatif et a pour vice-président, Philippe Duron, alors député-maire socialiste de Louvigny⁴²⁸, commune limitrophe de Caen ; mais le Conseil Régional comme le Conseil Général - tous deux de droite - refuse de la reconnaître. Ils ne répondent pas à ses courriers etc.

Face à cette situation et alors que de nombreux projets de petits pays voient le jour en Basse-Normandie, le préfet de région, Monsieur Idrac, prend l'initiative et propose un nouveau

⁴²⁸ Depuis mars 2004, Philippe Duron est président du Conseil Régional de Basse-Normandie.

découpage de la Basse-Normandie en différents pays. Ce type d'initiative préfectorale est plutôt rare dans le contexte de la décentralisation. Alors que la région se couvrait de 16 pays, Le préfet de Région propose de ramener ceux-ci à 9 pour la région, 3 pour chacun des trois départements (l'Orne, la Manche, et le Calvados).

Ce redécoupage des pays a entraîné, pour certains pays qui étaient prêts à conclure le contrat, une certaine désorganisation. Il a fallu réaménager les organes structurants (syndicat mixte, groupement d'intérêt public, conseil de développement), parfois rédiger à nouveau une charte de développement, etc.

Comme le résume, dans son avis du 15 juin 2001, le Conseil Economique et Social Régional, le débat principal pour l'agglomération caennaise est le suivant : *« est-il préférable de créer un pays de grande dimension ou bien plutôt de privilégier la mise en place d'un pays de Caen aux contours beaucoup plus restreints ? Ainsi deux scénarios peuvent être envisagés :*

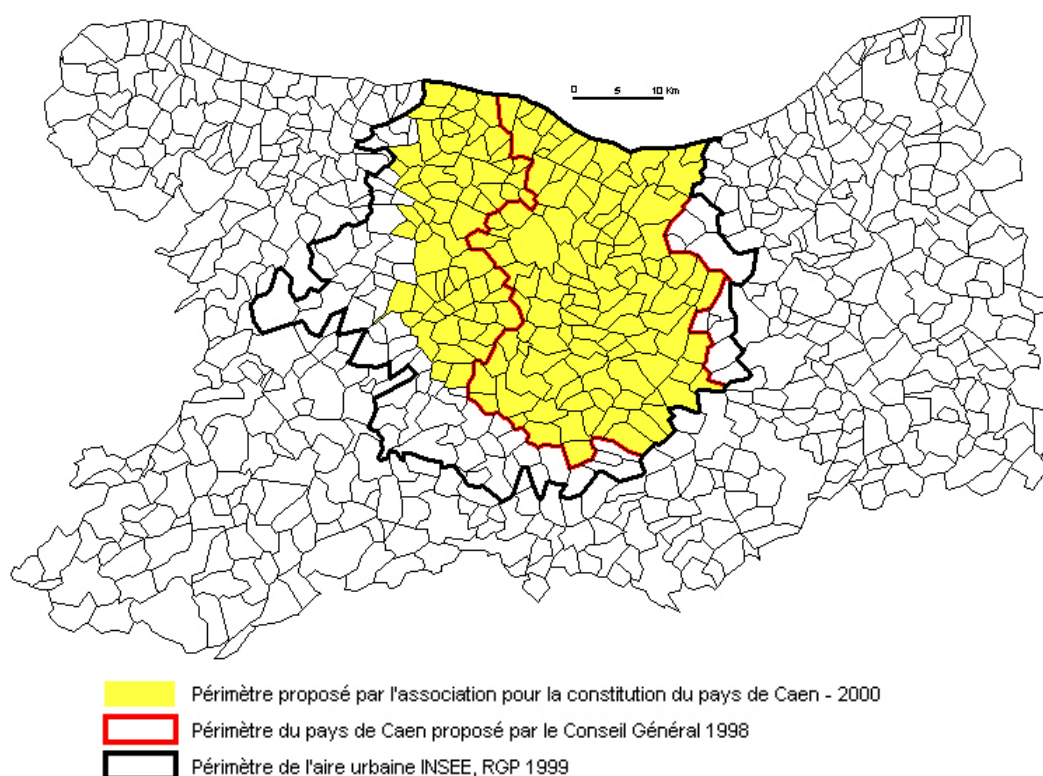
- *un grand pays de Caen associant à la capitale régionale un réseau périphérique de villes moyennes comme Bayeux, Villers-Bocage, Thury-Harcourt, Falaise et favorisant un équilibre ville/campagne. Une telle option supposerait la constitution d'un pays du Bocage calvadosien, reposant sur l'axe Vire, Condé-sur-Noireau, et inviterait la partie Ouest du Bessin (Isigny) à se prononcer pour un rapprochement vers Caen ou vers Carentan (dans le département de la Manche) ;*
- *un pays de Caen beaucoup plus restreint, s'appuyant sur une communauté d'agglomération mais prolongeant celle-ci vers la mer. Ainsi pourrait se créer un pays de Caen autour du concept fédérateur de « Caen-sur-Mer », de nature à favoriser le développement cohérent d'un secteur géographique caractérisé par une très forte croissance démographique et d'importantes perspectives d'expansion.⁴²⁹ »*

La première hypothèse fait renaître le schéma d'aménagement polycentrique proposé en horizon du schéma directeur des années 1970.

Le périmètre proposé par le préfet - et arrêté le 10 février 2003 - est un compromis entre ces deux options, puisqu'il est plus large que la seule agglomération de Caen, mais ne comprend parmi les villes périphériques ni Bayeux ni Villers-Bocage (on aurait pu alors imaginer un pays support d'un développement multipolaire de la région urbaine de Caen). Pourquoi ce scénario n'a-t-il pas été retenu ? Il fallait respecter les limites départementales et donc, pour ne pas avoir un pays « ouest » sans consistance, il fallait y inclure Bayeux.

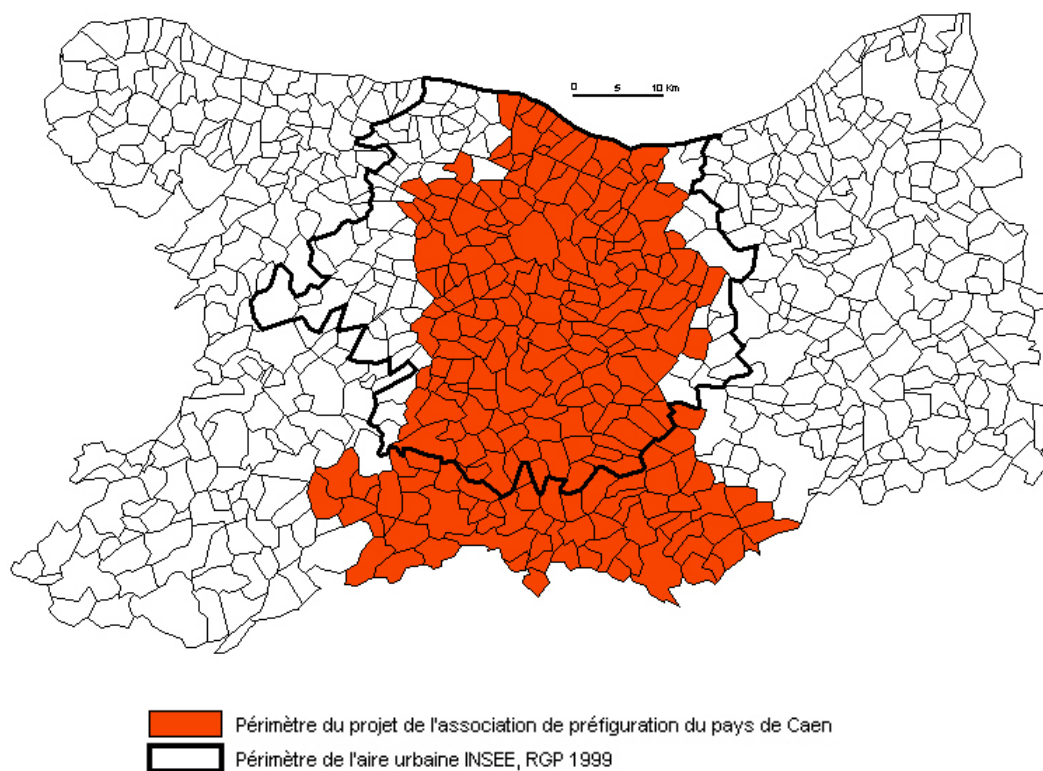
⁴²⁹ Avis du conseil économique et social régional de Basse-Normandie sur la politique des pays en Basse-Normandie du 15 juin 2001, p. 5.

Les périmètres de pays proposés par le Conseil Général en 1998 et par l'association pour la constitution du pays de Caen en 2000



Source : Conseil Général du Calvados, INSEE (RGP 1990 et 1999), Association pour la constitution du pays de Caen. Réalisation XD

Le périmètre de l'association de préfiguration du pays de Caen (2002-2005)



Source : INSEE (RGP 1999), Pays de Caen.

Le pays se crée donc, mais le département ne s'avoue pas vaincu pour autant, car l'association de préfiguration du pays comprend de nombreux membres du Conseil Général. Le président de l'association de préfiguration est Francis Saint-Ellier, directeur général de la Chambre Régionale de Commerce et d'Industrie de profession et vice-président du Conseil Général. Alors que le pays constitue un volet territorial du contrat de plan Etat-Région, c'est le département qui s'implique le plus fortement : le Conseil Régional n'envoie pas de représentants dans les groupes de travail chargés de rédiger la charte. Depuis les élections de mars 2004 qui ont vu le Conseil régional passer à gauche, ce dernier a naturellement pris une part plus importante dans le processus.

« Le pays, c'est plus lié à la région, du moins dans l'idée de certains ... sauf que là, le département du Calvados ne voulait pas trop de pays superpuissants et qui puissent avoir un impact négatif vis-à-vis du département⁴³⁰ »

⁴³⁰ Entretien avec Arnaud Rousseau, chargé de mission pays, le 10 février 2005.

Une fois le périmètre fixé, le pays doit se doter d'une charte, préalable à la conclusion d'un contrat. Les objectifs sont :

- volet 1 environnement et agriculture : *« l'objectif du pays de Caen vise à renforcer la solidarité et la cohésion entre les territoires ruraux et urbains par une intégration de pratiques éco-citoyennes et de démarches environnementales »* ;
- volet 2, services à la population : *« cet objectif vise à anticiper les mutations de la société et les besoins de la population et à faire face à de nouveaux enjeux tels que : la désertification médicale en milieu rural, la désertification des services publics dans les zones fragilisées, le vieillissement de la population, la montée en puissance de l'activité féminine ... »* ;
- volet 3, tourisme et culture : *« l'objectif a pour ambition d'offrir un cadre de vie de qualité aux habitants du pays de Caen et d'aider les structures à développer des projets touristiques pour accroître la durée des séjours sur le territoire »* ;
- volet 4 : économie : *« le pays de Caen structuré autour de la capitale régionale doit se positionner en soutien aux services existants pour attirer des entreprises sur le territoire : aide au paysagement des zones d'activités, soutien aux services pour les entreprises et les artisans, aide à la création des pépinières de production ... »*⁴³¹

Les objectifs sont très larges et ne permettent pas de définir des priorités. Comme le reconnaît le chargé de mission du pays : *« Il n'y a pas eu de blocages sur la partie diagnostic ni sur les objectifs, les seuls problèmes ont été des points de détail sur l'organisation du pays de Caen ... »*⁴³².

Aucune contrainte relative à l'espace n'est imposée. Par exemple, si le constat de l'étalement urbain est fait, il n'est pas analysé dans ses causes et aucune mesure à même de le canaliser n'est retenue. *« Non, il n'y a pas eu d'enjeux spatiaux, c'est clair, on ne peut pas ... sinon à un moment donné, les EPCI vont dire merci et au revoir. En fait, les EPCI ont cette idée que le pays est quelque chose qui doit les aider, mais qui ne doit rien leur imposer ... ce qui quelque part est tout à fait logique, c'est le sens de la loi Voynet, qui considère le pays comme un territoire de projet et non comme un territoire de planification... »*⁴³³

Pour les transports, la charte de pays, tout en rappelant l'obligation de favoriser les transports en commun pour des raisons environnementales, reprend les éléments du Dossier de la voirie d'agglomération en soulignant la nécessité d'adapter le réseau routier à l'utilisation croissante de l'automobile : *« dans le domaine de la circulation routière, le pays doit se positionner sur la nécessité d'améliorer les voies existantes (passage à 2 X 2 voies) ou sur la création de voies nouvelles »*.

⁴³¹ Ces différentes citations sont extraites de PAYS DE CAEN, *Charte de développement durable*, pp. 86-87.

⁴³² Entretien avec le chargé de mission du pays, le jeudi 10 février 2005.

⁴³³ Entretien avec Arnaud Rousseau, chargé de mission du pays, le jeudi 10 février 2005.

Cette absence de prise en compte de la dimension spatiale (hormis le souhait de construire de nouvelles infrastructures routières) n'est pas spécifique de la démarche caennaise si l'on en croit une synthèse réalisée par Entreprises Territoires et Développement à partir de l'exemple de différentes chartes⁴³⁴. Dans le cadre de l'élaboration de la charte de pays, on note « *un refus de spatialiser et de mettre des contraintes*⁴³⁵ ».

Pourquoi ? Parce que la charte de pays cherche à viser large, afin de justifier par la suite les différents projets présentés par les collectivités locales. « *On détermine des objectifs d'ordre général, dans le contrat on aura les projets qui s'inscrivent dans ces objectifs ...* » résume le chargé de mission du pays de Caen.

Mais cette première étape, comme le pressentait le chargé de mission, est mise à mal par les nombreuses oppositions que suscitent non pas le projet, mais le périmètre et la configuration politique retenus.

La communauté d'agglomération de Caen marque sa désapprobation face à un tel projet de pays. Brigitte Le Brethon, maire de Caen, ne souhaite pas voir cet instrument aux mains du département. De plus, les techniciens du SCOT militent fortement pour que les deux procédures soient menées conjointement, afin que le pays puisse être le « *bras financier du SCOT* ». Entre les techniciens du SCOT et ceux du pays, une certaine rivalité est perceptible : les techniciens du SCOT font valoir l'antériorité de la démarche planificatrice et le savoir expert sur lequel la planification se fonde, les techniciens des pays mettent en avant leur volonté d'une action publique moins technocratique et plus « *citoyenne* ».

En mars 2005, la communauté d'agglomération de Caen a mis un terme aux débats en exprimant un non massif au projet de pays présenté par l'association de préfiguration⁴³⁶. Un projet sur un périmètre de SCOT est depuis en préparation. Mais le retard est tel que le pays a manqué une génération de contrat de plan Etat-Région, la génération 2000-2006.

⁴³⁴ ENTREPRISES, TERRITOIRES ET DEVELOPPEMENT, « L'approche spatiale dans les projets de développement », *Les notes de l'observatoire*, février 2005, 17 p

⁴³⁵ Cécile Doucet, directrice du pays Yon et Vie, lors de la journée SCOT Témoins du 2 février 2005.

⁴³⁶ MARIE, Didier, « Caen-Métropole veut reprendre le pays », *Liberté*, le 15 mars 2005

D-1-c Le périmètre du SCOT : entre hasard et nécessité

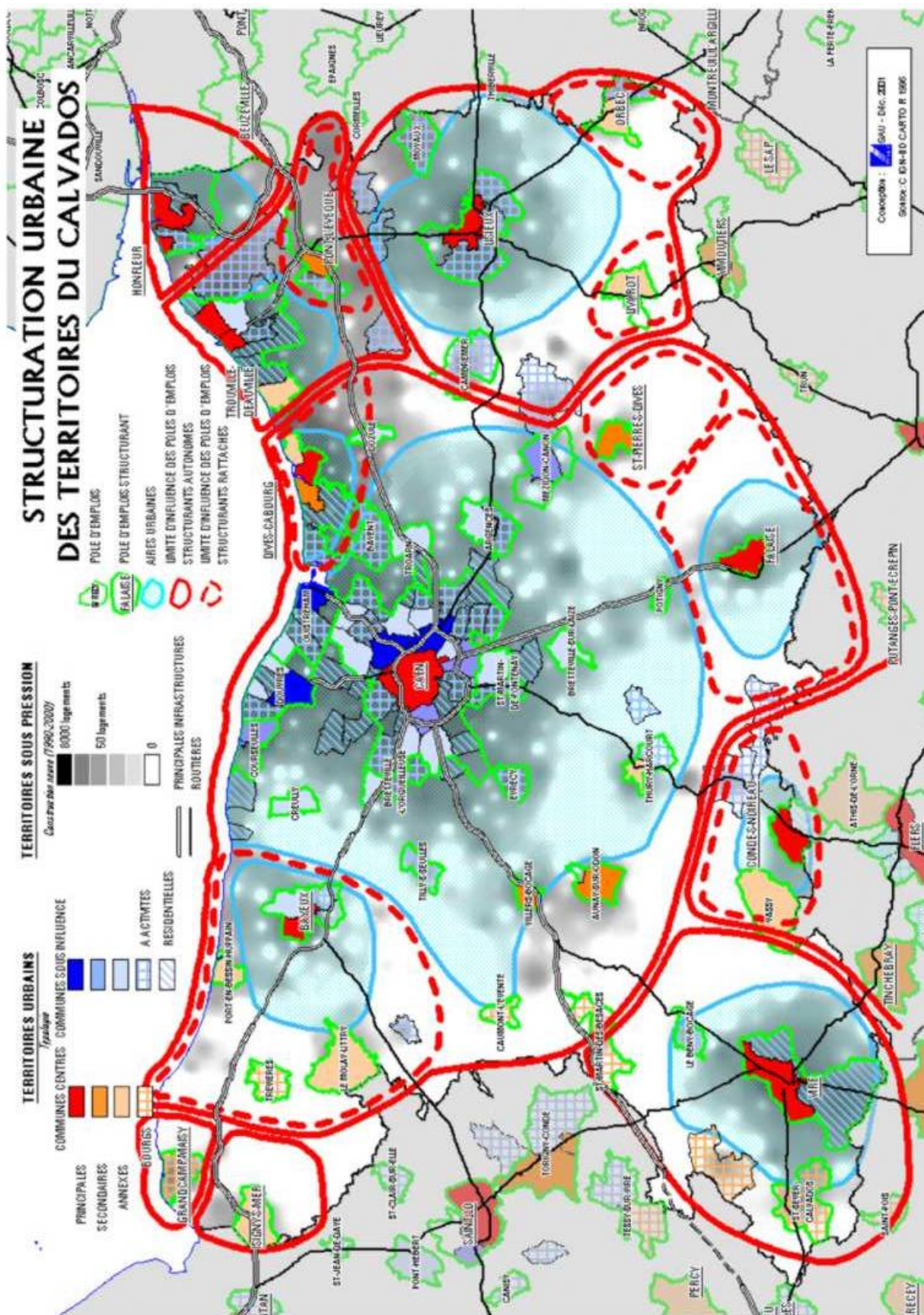
Le périmètre du pays est en grande partie le résultat de la lutte d'influence qui se joue entre le Conseil Général et la ville-centre, représentée par la commune de Caen ou la communauté d'agglomération Caen-la-Mer. Le périmètre du SCOT est lié indirectement à cette opposition entre les institutions, mais surtout à un mélange de hasard administratif, de volontarisme politique et de pression technique.

Une étude a été faite à l'échelle du département, pour voir de quelle manière les SCOT pouvaient être délimités. Cette étude a été réalisée par DDE à partir d'une analyse des déplacements entre le domicile et le lieu de travail. Cette étude a permis de réaliser une cartographie de la structuration urbaine des territoires du Calvados.

Toutefois, les auteurs de cette étude expliquent qu'*« en aucun cas, l'objectif n'a été de définir de manière absolue la limite de territoires pertinents. L'étude se veut au contraire une contribution modeste à l'analyse des territoires »*⁴³⁷.

⁴³⁷ Des informations sur l'étude sont consultables sur <http://www.calvados.equipement.gouv.fr/profil/esope.htm>

Structuration urbaine des territoires du Calvados



Source : DDE du Calvados, 2001

La définition du périmètre du SCOT ne va pas s'appuyer sur ces travaux. Le périmètre est éminemment politique et lié aux « frictions » entre les trois lois :

- la loi SRU avec la règle des 15 kilomètres avait prévu de puissants leviers pour inciter les communes à se rapprocher ;
- si l'on suit la loi Chevènement, il faut que certaines communes sortent du syndicat mixte d'aménagement et d'urbanisme de l'agglomération caennaise, puis y adhèrent par le biais de leur établissement public de coopération intercommunale doté de cette compétence. Cette situation était source de difficultés : certains schémas directeurs pouvaient alors « *tomber automatiquement* » soit parce que le périmètre était réduit, soit parce que l'établissement de coopération intercommunale ou le syndicat qui le gisait était dissout.

Une disposition a été introduite à l'article L. 122-5 du Code de l'urbanisme par un cavalier législatif déposé lors de la loi n° 2002-1 du 2 janvier 2002 tendant à moderniser le statut des sociétés d'économie mixte qui prévoit que, désormais, lorsque le périmètre d'une communauté urbaine, d'agglomération ou de communes compétente en matière de SCOT :

- est entièrement compris dans celui d'un SCOT, la communauté est substituée de plein droit à ses communes membres ou à l'EPCI dont elle est issue dans l'établissement public chargé de l'élaboration et du suivi du SCOT. Ni les attributions de l'établissement public ni le périmètre dans lequel il exerce ses compétences ne sont modifiés.
- n'est pas entièrement compris dans celui d'un SCOT : la communauté devient, au bout de 6 mois, membre de plein droit de l'établissement public chargé de l'élaboration et du suivi du SCOT et le périmètre du schéma est étendu en conséquence, sauf si la communauté a délibéré dans ce délai, contre son appartenance à cet établissement public ou si, dans ce même délai, l'établissement public s'oppose à l'extension. Dans l'un ou l'autre de ces cas, la délibération de la communauté ou l'opposition de l'établissement public emporte réduction du périmètre du SCOT.

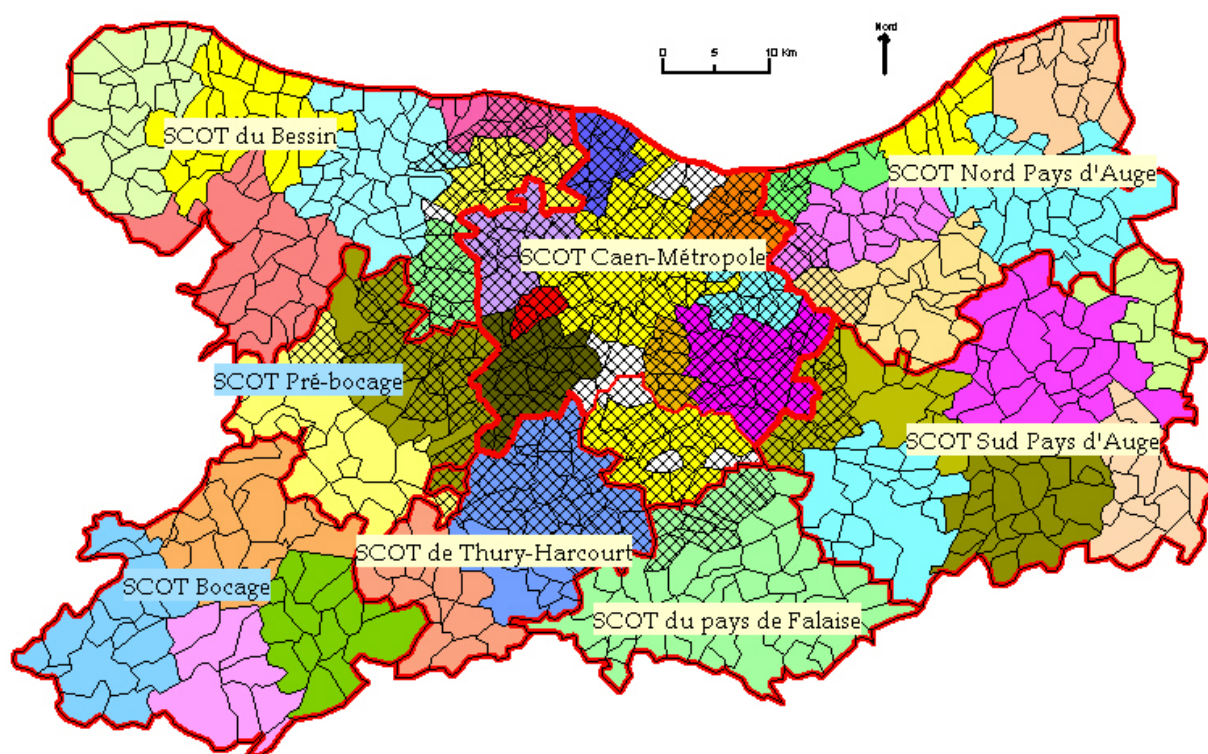
- comprend des communes appartenant à plusieurs SCOT : la communauté devient, au bout de 6 mois, membre de plein droit de l'établissement public chargé de l'élaboration et du suivi du SCOT sur le territoire duquel est comprise la majorité de sa population, sauf si la communauté a délibéré dans ce délai contre son appartenance à cet établissement public ou pour son appartenance à l'établissement public d'un des autres schémas. Les communes appartenant à la communauté sont retirées des établissements publics chargés de l'élaboration et du suivi du schéma dont la communauté n'est pas devenue membre. Ce retrait emporte réduction du périmètre des SCOT correspondants.

Le périmètre a été réalisé grâce à l'article L 122-5 du code de l'urbanisme : il ne comprend pas d'EPCI dont aucune commune n'était membre du schéma directeur en 1994. Il comprend la communauté d'agglomération Caen-la-Mer et huit communautés de communes périurbaines. Seules deux communes isolées ont adhéré directement, les communes de Clinchamps et Laize-la-Ville.

Un arrêté préfectoral du 23 juin 2004 autorise le changement de nom du « *syndicat mixte d'aménagement et d'urbanisme de l'agglomération caennaise* » en « *syndicat mixte Caen Métropole* », puis le 1^{er} juillet 2004, le syndicat mixte entérine le nouveau périmètre. La délibération note que : « *Le périmètre du syndicat mixte Caen-Métropole rassemble l'essentiel de la population de l'aire urbaine de Caen (320 000 habitants sur 370 000, pour 123 communes) et ne devrait connaître des évolutions qu'à sa marge, ses limites actuelles s'appuyant sur celles des autres périmètres de SCOT engagés ou envisagés dans le département du Calvados* ».

Le périmètre n'est en effet retouché qu'à la marge avec l'adhésion de la commune de Fontenay-le-Marmion en date du 12 juillet 2005 ; en outre, par arrêté en date du 7 juillet, le Préfet a validé l'extension de Caen-Métropole à la Communauté de Communes du Cingal (14 communes) et aux communes d'Urville et Soignolles. Caen-Métropole compte donc désormais 142 communes et près de 340 000 habitants. Ce périmètre, proche de l'esprit initial exprimé par le législateur est lié aux interactions – ici plutôt heureuses - entre les 3 lois.

SCOT et EPCI dans le Calvados en 2006



SCOT	SCOT en projet
SCOT	SCOT en cours d'élaboration
	Périmètres de SCOT
	Aire urbaine de Caen en 1999

Source : préfecture du Calvados et INSEE, RGP 1999 pour le contour de l'aire urbaine de Caen

D-1-d Caen-la-Mer domine Caen-Métropole ?

Comment faire fonctionner la nouvelle structure ? Dans le comité syndical du SCOT, chaque EPCI est représenté par deux délégués, plus un délégué par tranche de 5 000 habitants, même incomplète.

Les communautés de communes désignent autant de délégués suppléants qu'elles ont de titulaires.

Chaque commune est représentée par un délégué par tranche de 5 000 habitants, même incomplète. Elle désigne autant de délégués suppléants qu'elle a de titulaires.

Avec ces règles, la communauté d'agglomération dispose de 47 délégués contre 45 pour les autres communes et communautés de communes.

Afin de constituer le bureau, le comité syndical élit parmi ses membres le président, puis les vice-présidents dont il fixe le nombre, et les membres du bureau. Le bureau est composé selon les principes suivants :

- pour la communauté d'agglomération "*Caen la Mer*" : un nombre de membres égal à celui des membres représentant l'ensemble des Communautés de Communes et des communes + 1.
- pour les communautés de communes de plus de 10.000 habitants : 2 membres par Communauté.
- pour les communautés de communes de moins de 10.000 habitants : 1 membre.

Les communes non membres d'un EPCI seront représentées sur la base de deux délégués, dont l'un représentant les communes de plus de 5 000 habitants.

Dans le bureau comme dans le comité syndical, l'agglomération centrale a une représentation qui lui assure plus de la moitié des sièges.

D-1-e Une nouvelle agence d'urbanisme

Le choix a été fait de faire réaliser les études du SCOT par une agence d'urbanisme et non par un bureau d'études privé : il s'agit de doter l'agglomération d'une structure permanente d'étude pour la mise en œuvre du SCOT.

De nombreux projets de création d'agence d'urbanisme ont vu le jour pour l'agglomération caennaise dès les années 1990. Le lancement du SCOT a été l'occasion de mettre sur pied cet outil.

La date de naissance officielle du projet d'agence d'urbanisme est remarquable, puisqu'il s'agit de celle du contrat de redynamisation signé le 1^{er} février 2002 par suite de la fermeture des usines Moulinex de Cormelles-le-Royal. A cette occasion a été relancée la piste de la création d'une agence d'urbanisme. Le contrat de redynamisation a été signé par tous les acteurs institutionnels puisqu'il comprend l'Etat, le Conseil Général et le Conseil Régional. Il prévoit le financement d'une étude de préfiguration de l'agence d'urbanisme.

L'agence d'urbanisme est juridiquement créée en septembre 2005. Un directeur Patrice Duny, ancien directeur de l'agence d'urbanisme du Mantois, est recruté en mars 2006 et monte une équipe composée de huit personnes. Deux pôles sont créés : un pôle « études » dirigé par un géographe aménageur et un pôle observation dirigé par un spécialiste des systèmes d'information géographique. Dans le pôle « études », trois chargés d'étude se répartissent les thèmes « déplacement », « économie » et « aménagement ». Dans le pôle observation, deux chargés d'études en matière d'habitat et d'environnement sont épaulés par une assistante d'études en cartographie.

La volonté est d'avoir, grâce à la création de l'agence d'urbanisme, une « *capitalisation* » des connaissances à l'échelle de l'aire urbaine. Dans un premier temps, il s'agit de réaliser le SCOT, puis d'aider à sa mise en œuvre et de l'évaluer. *« L'idée est que l'agence soit un outil d'aide à la mise en œuvre du SCOT. Il ne s'agit pas de réaliser les infrastructures, mais, sur une politique en faveur des piétons par exemple, l'agence pourra aider à la réalisation de schémas locaux. Un SCOT ce n'est pas tout à fait un schéma directeur. Il doit donner des indications en termes de réalisation. Nous nous cantonnerons aux projets d'échelle métropolitaine ⁴³⁸ »*

Les études débutent donc en septembre 2006. Prudemment, il n'est pas envisagé d'établir le projet d'aménagement et de développement durable avant les élections municipales prévues début 2008 afin de ne pas avoir à recommencer le travail avec de nouveaux élus. Conscient de ce

⁴³⁸ Entretien avec Patrice Duny, directeur de l'agence d'urbanisme de Caen, le 13 juillet 2006.

risque d'enlissement, le législateur prévoit que les schémas directeurs approuvés au moment de la loi SRU deviennent caducs dix ans après la publication de la loi, soit le 14 décembre 2010 ; s'appliquerait alors le Règlement national d'urbanisme, qui est de la compétence de l'Etat.

A Caen, l'ensemble des outils pour la mise en œuvre du SCOT est présent : un périmètre, une structure syndicale, et une agence d'urbanisme pour assurer les études. Tout est présent ... sauf le projet.

D-2 Dijon : l'émergence d'un « *esprit SCOT* »

D-2-a L'absence de précédent

L'agglomération de Dijon a connu un plan d'urbanisme directeur couvrant 26 communes, approuvé en 1962, mais a manqué l'étape du SDAU issu de la loi d'orientation foncière. Un arrêté préfectoral du 13 octobre 1972 a bien prescrit l'établissement d'un SDAU sur un périmètre large de 88 communes, mais il a été victime d'un rapide enlissement.

La Direction Départementale de l'Équipement a produit 3 livres blancs en 1971, 1973 et en 1976. Ces études proposaient, afin d'éviter un développement en « *tache d'huile* » de l'agglomération, une structuration linéaire le long des axes Dijon-Auxonne et Dijon-Beaune. Mais ces projets ont été victimes des oppositions entre les élus locaux et les services de l'Etat. Une course-poursuite s'est ainsi enclenchée afin que les POS soient élaborés avant le SDAU et rendent impossibles les choix d'aménagement souhaités par l'Etat⁴³⁹. Inutile de préciser que si le SDAU avait pour ambition de briser le développement en tache d'huile de l'agglomération, cette désarticulation entre POS et SDAU est à l'origine d'un parti d'aménagement qui n'est qu'une somme de projets (les POS) et qui pérennise à quelques nuances près l'ancien mode de croissance.

D-2-b Un périmètre large

L'agglomération dijonnaise n'a jamais bénéficié d'un schéma directeur : le choix du périmètre résulte donc des seules incitations de la loi SRU. La définition d'un périmètre a été l'une des tâches principales que le Grand Dijon, les autres établissements publics de coopération intercommunale et les communes intéressées ont menées ensemble au cours des années 2001 – 2002.

⁴³⁹ PLESIAT, Alain, *Les documents d'urbanisme : enjeux et évolutions*, Université de Dijon, Cahiers de l'Institut d'économie régionale Bourgogne Franche-Comté, CNRS, 1985, p. 249

Le choix du périmètre s'est donc fait alors que de nombreuses communes n'étaient pas encore membres d'intercommunalités. Les zones périurbaines étaient encore largement à l'écart des « *grandes manœuvres territoriales* »⁴⁴⁰. Il a donc fallu des réunions et des explications pour rassurer les communes : « *La première action forte du maire de Dijon, François Rebsamen, président de la communauté d'agglomération, président du SCOT, a été pour le périmètre. Il s'est mobilisé fortement, accompagné par le préfet, auprès de toutes les communes. Il s'est appuyé sur les communautés de communes qui existaient déjà et les cantons. Les cantons ont été pris dans leur entier, puisque l'on sait que c'est un territoire assez pertinent en matière de projet* »⁴⁴¹

C'est donc principalement sur une base cantonale que s'est décidé le périmètre. Le périmètre du SCOT comprend les cantons de Dijon, Chenôve, Fontaine-lès-Dijon, Genlis, Gevrey-Chambertin, ainsi que les communes de Brazey-en-Plaine et Flacey. Avec 110 communes, le SCOT a donc un périmètre, certes inférieur à celui de l'aire urbaine, mais très étendu.

Cette volonté du François Rebsamen d'avoir un périmètre large ne plaît pas à tous les acteurs. Louis de Brossia, président UMP du Conseil Général, s'inquiète d'une « *Comadisation* » de la Côte d'Or⁴⁴², tandis que François Rebsamen, maire, président de la communauté d'agglomération et du syndicat mixte du SCOT, socialiste, se défend de « *toute volonté d'hégémonie* »⁴⁴³.

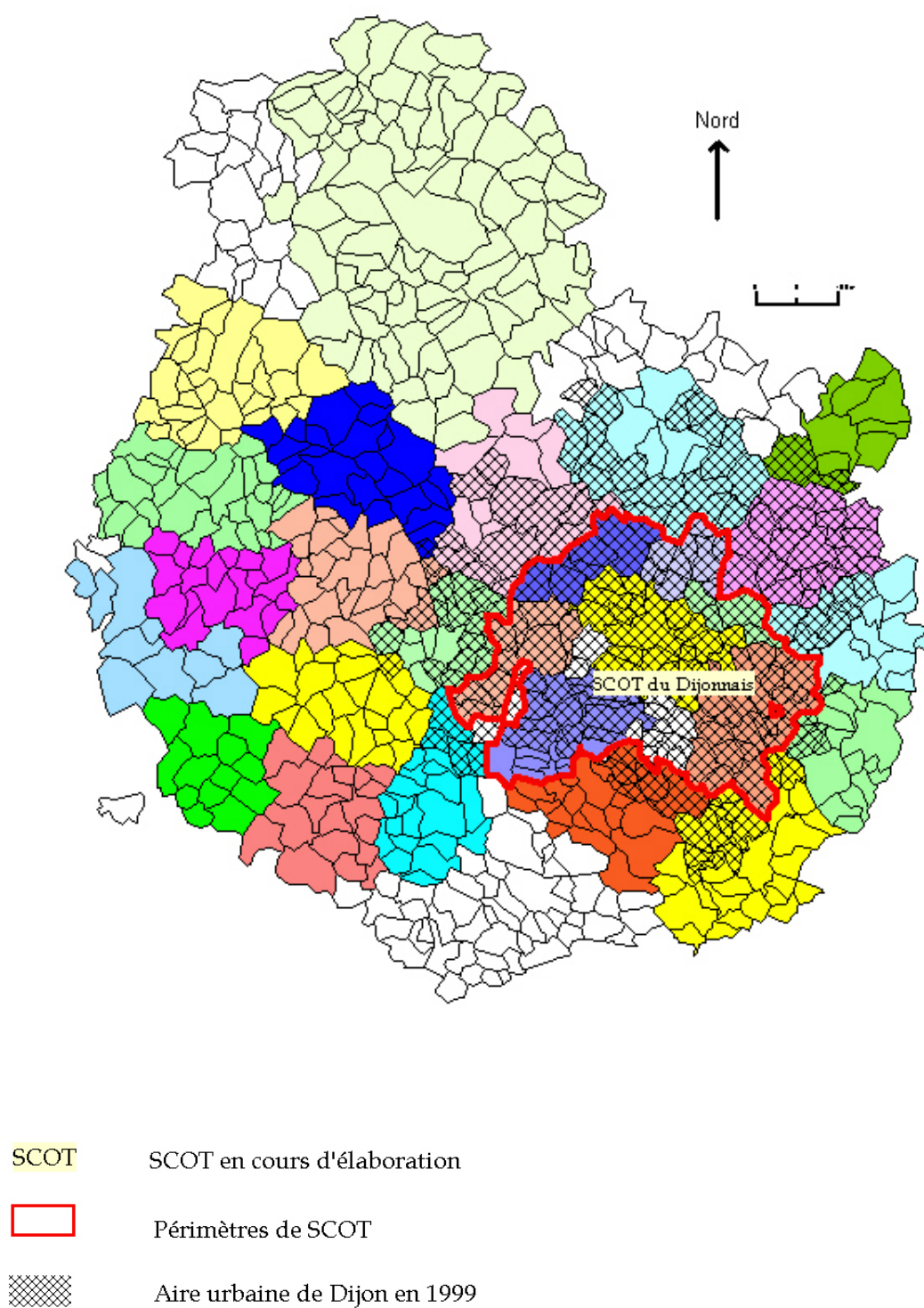
440 ESTEBE, Philippe, « Le périurbain à l'écart des grandes manœuvres territoriales », *Pouvoirs Locaux*, Les Cahiers de la décentralisation, n° 56, mars-avril 2003, pp. 30-34.

441 Entretien avec Pierre Lerch, directeur de l'urbanisme, communauté d'agglomération de Dijon, le 1^{er} avril 2005.

442 La COMADI (communauté d'agglomération de Dijon) a changé de nom pour devenir le Grand Dijon.

443 Dijon, *Le bien public*, 3 octobre 2001.

SCOT et EPCI en Côte d'Or en 2006



Source : préfecture de Côte d'Or et INSEE, RGP 1999 pour l'aire urbaine

D-2-c Fonctionnement : avantage au périurbain

Le mode de fonctionnement traduit cette volonté de ne pas créer une « *bégémonie dijonnaise* » sur l'aire urbaine.

Une fois l'accord obtenu sur le périmètre, le 2 septembre 2003, le Préfet a entériné la création du Syndicat mixte du SCOT du Dijonnais. Ce syndicat a en charge l'élaboration, l'approbation, le suivi et la révision du schéma. Il devient la seule autorité compétente pour autoriser tout projet d'extension du territoire urbanisé des communes.

Le mode de représentation au sein du syndicat mixte est défini en fonction de trois objectifs :

- assurer une cohérence politique en réalisant, d'une part, une représentation à l'échelle des cantons et des communautés de communes, et, d'autre part, un équilibre entre le Grand Dijon et l'ensemble des autres membres du syndicat mixte,
- simplifier le cadre administratif du futur syndicat mixte pour éviter la constitution d'un comité syndical composé d'un nombre élevé de délégués,
- ne pas donner à la Communauté de l'agglomération dijonnaise la majorité absolue.

L'élection des délégués au sein du syndicat mixte se réalise selon le mode suivant. Au cours d'une première phase :

- les 12 communes non regroupées en structures intercommunales désignent chacune un représentant. La communauté de communes de Gevrey-Chambertin et la Communauté de Communes de la Plaine Dijonnaise désignent respectivement les 22 et 26 représentants des communes qui les composent (régime particulier dit de représentation / substitution, car création de la communauté postérieure à la création du syndicat mixte). L'ensemble de ces représentants forme un collège électoral qui élit parmi ses membres les délégués titulaires et les délégués suppléants en fonction de secteurs géographiques déterminés par les statuts ;
- les 4 autres communautés de communes désignent chacune deux délégués titulaires et deux délégués suppléants.

Lors d'une deuxième phase, le Grand Dijon désigne un nombre de délégués titulaires au plus égal au nombre total de délégués qui résultera des scrutins précédents moins un délégué.

Le syndicat mixte fonctionne grâce à une mise à disposition gratuite des locaux et des personnels pris en charge par la communauté d'agglomération.

Contrairement à ce qui se passe à Caen, l'agglomération centrale est sous-représentée par rapport à son poids démographique : avec près de 80 % des habitants, elle compte pour moins de la moitié dans les processus décisionnels du Syndicat mixte du SCOT Dijonnais. L'adhésion du périurbain a été acquise grâce à l'octroi de ce poids politique et par l'imputation des coûts de gestion de la procédure sur la seule communauté d'agglomération⁴⁴⁴.

D-2-d Des élus jugent des élus : la vie du syndicat mixte

Le syndicat mixte du SCOT Dijonnais veut devenir un acteur important dans les décisions: il examine tous les plans locaux d'urbanisme et donne un avis sur les grands projets d'aménagement.

Alors que le Syndicat mixte n'a pas encore fixé les grandes orientations du SCOT du Dijonnais, il a décidé de formuler un avis sur les projets de plans locaux d'urbanisme. *« Sans empiéter sur le diagnostic territorial en cours de réalisation, il est apparu urgent de préciser les grands principes du Scot qui prendra forme d'ici à 2008, car une cinquantaine de communes créent ou révisent leur plan local d'urbanisme (PLU). Adoptés à l'unanimité des membres du syndicat mixte du Scot, ces principes visent à identifier les capacités d'installation d'activités et de création de logements dans un souci de cohérence et de développement durable »*⁴⁴⁵.

⁴⁴⁴ On retrouve très souvent cette situation « A Strasbourg, la communauté urbaine représente 75% de la population mais elle n'a que 50 % des sièges. Politiquement, une homothétie "sièges/population" est impensable. Qui plus est, les élus "urbains" sont souvent moins présents que les élus "périurbains". De toute façon, à défaut de l'unanimité, un SCOT doit se faire à une large majorité, et être partagé. La question des sièges se pose souvent dans les statuts, mais plus guère dans la réalité, où l'unanimité prévaut le plus souvent... », Michel Reverdy, directeur du SCOTERS, le 28 août 2005.

⁴⁴⁵ PERRUCHOT, Christiane, « Trois questions à François Rebsamen, maire de Dijon, président du syndicat mixte du schéma de cohérence territoriale du Dijonnais », *Le Moniteur BTP*, n° 5248 du 25/06/2004, p. 36

Les éléments qui permettent d'évaluer les PLU sont :

- d'une part, les principes du développement durable et en particulier ceux qui sont énoncés par l'article L 121-1 du code de l'urbanisme (équilibre entre les espaces, diversité des fonctions urbaines, mixité sociale et respect de l'environnement) ;
- d'autre part, la délibération cadre du Syndicat mixte du SCOT du Dijonnais approuvée à l'unanimité, le 6 mai 2004, qui fixe les objectifs de l'élaboration du SCOT.

Hervé Vouillot, maire de Quétigny, premier vice-président du SCOT délégué à la mise en cohérence des documents d'urbanisme des communes et aux demandes d'ouverture à l'urbanisation sur le périmètre du syndicat mixte, s'est très fortement engagé pour la réussite de ce projet⁴⁴⁶. « *C'est la première fois que l'on demande à des élus de surveiller le travail d'autres élus*⁴⁴⁷ ».

Ce travail nécessite de nombreuses réunions avant que la décision puisse être prise en conseil syndical, en présence, le plus souvent, de son président : « *Pour l'examen des PLU, on a bâti une grille de lecture qui rappelle la philosophie de la loi. Le SCOT n'est pas encore approuvé, alors que les PLU sont en cours d'élaboration. On s'est dit qu'il valait mieux suivre les PLU pour ne pas avoir à demander aux communes de les mettre en compatibilité une fois le SCOT approuvé*⁴⁴⁸ ».

⁴⁴⁶ Hervé Vouillot a abandonné ses mandats électifs à l'automne 2005 en raison de problèmes de santé.

⁴⁴⁷ Hervé Vouillot, entretien le 1^{er} juin 2006

⁴⁴⁸ Pierre Lerch, entretien le 1^{er} avril 2005

Les problèmes soulevés lors de l'examen des plans locaux d'urbanisme

L'examen porte d'abord sur les dérogations à l'ouverture des zones à urbaniser dans le périmètre du SCOT. Mais cet aspect pose peu de difficultés : *« On a accordé une dizaine de dérogations, mais cela n'a jamais posé de problèmes. C'était toujours assez minime en surface, il n'y avait pas d'inconvénient excessif pour l'environnement »*⁴⁴⁹

Les principaux problèmes concernent le respect de principes tels que celui du « renouvellement urbain » et de la possibilité de refaire la ville sur la ville. *« Un PLU exigeait 3 places de stationnement par logement. En fait, c'est beaucoup trop. Comment faire pour les réhabilitations de logement ? Par exemple, pour la réhabilitation d'un corps de ferme en 5 appartements, ça fait 15 places, dont 5 couvertes, et ça devient manifestement impossible de faire de la réhabilitation »*⁴⁵⁰

L'exemple de Varois-et-Chaignot est intéressant parce que c'est le seul cas d'avis négatif opposé à un plan local d'urbanisme arrêté par le bureau syndical.

Parmi les objectifs de ce PLU, trois sont à relever :

- la commune délimite 130 hectares de zones constructibles supplémentaires, l'urbanisation couvrant actuellement environ 100 hectares ;
- trois grandes zones sont destinées aux activités économiques (y compris commerciales) pour une surface totale de 84 hectares, deux d'entre elles étant situées à l'écart de l'urbanisation actuelle et en limites communales ;
- Les zones d'habitat, qui sont définies pour 45,8 hectares, n'autorisent qu'un seul type de logement : le logement individuel (unifamilial), l'habitat collectif étant exclu ainsi que les habitations jumelées.

Les documents du dossier comportent des indications incohérentes, notamment en ce qui concerne les objectifs démographiques, les besoins de surfaces urbanisables, la capacité des équipements et des réseaux.

Le dossier du PLU ne dit rien sur la prise en compte des moyens de transport. Le dossier ne donne pas d'indication sur les déplacements engendrés par l'urbanisation projetée et sur les

⁴⁴⁹ Pierre Lerch, entretien le 1er avril 2005

⁴⁵⁰ Entretien avec Christine Giraud, le 1^{er} juin 2006

possibilités actuelles de desserte par les transports collectifs. Les projets d'aménagement des deux zones d'activités localisées en limites de commune, ne donnent que très peu de détails sur leur accessibilité et notamment sur le raccordement à la liaison Arc-sur-Tille / Dijon.

Le comité syndical a donné un avis défavorable au PLU. Cet avis défavorable « *ne porte pas sur la volonté de développement de la Commune, mais sur un projet qui ne garantit pas actuellement un développement coordonné de l'espace voisin de la liaison Arc-sur-Tille/Dijon et sur un projet qui envisage exclusivement un habitat pavillonnaire.*

La localisation privilégiée de la commune, située en entrée du Grand Dijon, ne peut que conforter ses possibilités de développement, mais le Syndicat mixte souhaite que celui-ci s'inscrive dans un développement durable, solidaire vis-à-vis des territoires qui l'entourent, notamment dans les domaines de l'habitat et de la mixité sociale et de l'organisation des activités économiques.

Concernant la création de logements, le PLU doit permettre des formes d'habitat diversifiées afin de répondre aux besoins de la population dans son ensemble.

L'accueil de la population ne peut pas se faire de façon exclusivement pavillonnaire, d'autant plus que l'on est près du centre de l'agglomération et des grands pôles d'emplois. En effet, la commune doit assurer sur son territoire une mixité sociale et générationnelle, nécessaire au dynamisme du territoire du SCOT.

Concernant le développement économique, la cohérence entre les projets des collectivités est à rechercher afin de permettre de tirer un meilleur parti de l'espace au bénéfice de l'ensemble de l'aire urbaine (en termes d'attractivité, d'emploi, de qualité du site, de préservation de l'environnement...)⁴⁵¹ ».

Le fait de donner un avis négatif à une commune est une entorse à l'usage dominant du consensus au sein des structures supracommunales. C'est le signe de l'affirmation d'une force propre au syndicat mixte. « *On touche là à l'autonomie communale, mais le débat n'est pas nouveau ; il a déjà lieu dans le cadre de la coopération intercommunale. C'est pourquoi il est essentiel de faire de la pédagogie auprès des maires. Nous réfléchissons à la création d'une cellule-conseil à leur intention* ⁴⁵² »

Le syndicat mixte ne s'oppose que rarement aux communes, seuls les cas les plus flagrants tels que celui de Varois-et-Chaignot, qui ignorent délibérément l'entente intercommunale, sont dénoncés. Mais, généralement, le syndicat mixte tend à devenir co-auteur des plans locaux

⁴⁵¹ Délibération du syndicat mixte du SCOT du Dijonnais du 14 juin 2004.

⁴⁵² PERRUCHOT, Christiane, « Trois questions à François Rebsamen, maire de Dijon, président du syndicat mixte du schéma de cohérence territoriale du Dijonnais », *Le Moniteur BTP*, n° 5248 du 25/06/2004, page 36

d'urbanisme et à désamorcer en amont les conflits potentiels, notamment en travaillant auprès des communes lors de l'élaboration des plans locaux d'urbanisme.

Jean-Claude Douhait, maire d'Ahuy, explique la différence entre les communes membres de l'agglomération et les autres, quand il s'agit d'assurer la compatibilité de leurs plans locaux d'urbanisme avec les principes du SCOT : « *Pour nous, le travail sur le plan local d'urbanisme est facilité, on est dans l'agglomération, les services de l'agglomération travaillent pour nous. Les communes qui ne sont pas dans l'agglomération doivent avoir un cabinet extérieur. Le problème, c'est que le cabinet n'a pas toujours la vision du SCOT et ne sait pas toujours comment faire ... Alors, avec le syndicat mixte, il faut les aider*⁴⁵³ ».

Par ailleurs, pour les communes proches de Dijon, le problème n'est pas tant l'ouverture inconsidérée à l'urbanisation qui menace, qu'une farouche défense du cadre de vie qui empêche l'agglomération centrale d'accueillir un nombre important de nouvelles constructions. Dans ce cas, le syndicat mixte est plus démuni car il est toujours plus facile de limiter un développement que de contraindre une commune qui ne le souhaite pas.

Le syndicat mixte travaille auprès des communes pour s'assurer que les principes de la loi SRU sont bien traduits dans les politiques communales d'urbanisme.

D-2-e Un « esprit SCOT »

La volonté est donc de faire vivre, avant même que le document d'urbanisme ne soit opposable, un « *esprit SCOT* » selon l'expression de Pierre Pribetich, premier vice-président de la communauté d'agglomération de Dijon.

Le syndicat mixte s'est, par exemple, prononcé sur le principe de la localisation de la future gare qui permettra d'accueillir le train à grande vitesse « *Rhin-Rhône*⁴⁵⁴ ». Trois sites possibles avaient été retenus sur l'axe existant Dijon-Nancy : Porte Neuve, Mauris et Saint-Exupéry. Un bureau d'études a été chargé de définir les projets de développement urbain autour de la gare actuelle conservée, et de préciser les liaisons et relations urbaines à mettre en place entre les deux sites de gare afin d'éclairer la décision des élus.

Pour le syndicat mixte du SCOT, l'implantation d'une nouvelle gare sur le site de Porte-Neuve présente de nombreux atouts et permet notamment pour le territoire du SCOT de « *disposer d'une*

⁴⁵³ Entretien avec Jean-Claude Douhait, mai 2005.

⁴⁵⁴ RESEAU FERRE DE FRANCE, « La branche ouest de la LGV Rhin-Rhône », juillet 2004, plaquette, 8 p.

gare facilement accessible pour tous les modes de déplacement et permettant la meilleure compatibilité avec le fonctionnement du réseau TER qui dessert le périurbain. En effet, le site de Porte Neuve assure la meilleure connexion, au plus près du centre de Dijon, des TGV, des TER, du futur transport en commun en site propre, des bus urbains et interurbains. C'est la possibilité de réaliser une véritable gare du transport public» et de «disposer d'une gare de proximité qui optimise les échanges, la mixité des fonctions au cœur de la ville en relation avec les pôles d'activités et les grands équipements existants et futurs⁴⁵⁵».

Le syndicat mixte permet d'associer l'ensemble des communes de l'aire urbaine à toutes les grandes décisions d'aménagement.

D-2-f Un esprit sans corps ? Le contenu du SCOT en question

Des études préparatoires

Avant la réalisation du SCOT proprement dit, deux études ont été réalisées sur les enjeux qui apparaissent majeurs à l'échelle de l'aire urbaine : les déplacements et l'agriculture périurbaine.

La première étude, réalisée par l'INSEE pour le compte du grand Dijon, porte sur les déplacements entre le domicile et le lieu de travail à l'échelle de l'aire urbaine⁴⁵⁶. Cette étude montre :

- la concentration des emplois dans Dijon, puisque la ville compte 82 000 des 125 000 emplois de la communauté d'agglomération ;
- une domination très nette des déplacements automobiles. Seuls 20 % des actifs qui ont un emploi dans le centre de Dijon utilisent les transports en commun.

La deuxième étude, réalisée par des chercheurs de l'INRA, porte sur l'agriculture périurbaine. Cette étude vise à évaluer l'impact de la périurbanisation sur l'agriculture.

Premier enseignement important, l'étude montre que la surface agricole utile des exploitations professionnelles n'a que peu diminué entre 1988 et 2000 passant de 48 300 à 46 264 hectares, soit une diminution de 1,4 % à l'échelle de l'aire urbaine. Parmi ces 1600 hectares, 1100 sont affectés à des exploitations non professionnelles. On peut donc estimer à 500 hectares la diminution de surfaces liée à l'urbanisation. La diminution des surfaces est plus importante au cœur de l'aire

⁴⁵⁵ Extrait du registre des délibérations du Syndicat mixte du SCOT du Dijonnais, séance du 23 mars 2006.

⁴⁵⁶ HILAL, Mohamed, *Localisation des emplois et déplacements domicile-travail dans le Grand Dijon et sa périphérie*, INSEE Bourgogne, Grand Dijon, février 2005, 42 p.

urbaine. Les « *données statistiques dont nous avons disposé ne nous permettent pas de quantifier précisément l'impact sur les surfaces agricoles de la consommation foncière pour urbanisation* ». Toutefois, « *en observant la période 1988-2000, on peut estimer que les surfaces libérées par les exploitations professionnelles ayant cessé leur activité ont été consommées approximativement pour 8 % par la demande foncière « pour urbanisation » (ou pour un autre usage non agricole) et pour 86 % par la demande foncière liée à l'agrandissement des exploitations existantes*⁴⁵⁷ ». Le solde est affecté à un usage forestier.

Toutefois, au-delà de ces éléments chiffrés sur les surfaces dévolues à l'agriculture et qui relativisent un certain nombre de discours pessimistes sur l'étalement urbain, l'étude montre l'impact important de la périurbanisation sur :

- les problèmes de relation entre les mondes urbains et ruraux. Un problème majeur est celui des voies de circulation qui rendent souvent délicat le passage des engins agricoles. Les trajets sont en effet de plus en plus longs pour ces engins, du fait de la taille de plus en plus importante des exploitations ;
- les incompréhensions multiples entre agriculteurs et non agriculteurs, notamment à cause de l'incompatibilité entre le désir des habitants des zones périurbaines de préserver les paysages et les exigences du travail agricole.

Les études du SCOT

Les études ont été lancées en septembre 2005 : un bureau d'études a été choisi pour réaliser un diagnostic. Ce bureau d'études (TETRA) a donc commencé à travailler, notamment en collectant de nombreuses informations auprès de différents acteurs de l'aménagement.

L'étude présente, à travers de nombreuses cartes, l'ensemble des points traités par la loi et identifie quatre défis : le défi de l'habitat ou « *comment rester dynamique, maintenir nos habitants et accueillir de nouvelles populations en répondant aux besoins* », le défi de l'emploi, le défi des déplacements ou « *comment, dans ce contexte, encourager l'intermodalité (voiture ou train + bus sur un même trajet) et garantir ainsi une mobilité plus fluide, moins coûteuse et respectueuse du cadre de vie et de la qualité de vie de nos concitoyens* » et, enfin, le défi de l'environnement.

⁴⁵⁷ BONNAUD, Thierry, SOULARD, Christophe, LEMERY, Bruno, *Etudes et dialogues sur l'agriculture périurbaine*, INRA, Grand Dijon, Chambre d'agriculture de la Côte d'or, novembre 2005, 205 p.

Le diagnostic présente des cartes à l'échelle du SCOT, mais ne propose pas d'éléments à l'échelle des EPCI. Ce parti pris a pour but de présenter les solidarités objectives à l'échelle de l'aire urbaine. Un autre point de vue a pu être développé, notamment par les concepteurs du SCOT de Brest : « *Chaque groupement de territoire doit aujourd'hui d'abord faire son projet. Ne commençons pas par dire aux intercommunalités périurbaines comment il faut penser, il faut d'abord qu'elles clarifient leur projet. On accepte le principe que chaque projet ait une pertinence. La planification est ainsi une rencontre entre une démarche ascendante et une démarche descendante. Cette méthode change parce qu'on est tellement habitué aux démarches descendantes*⁴⁵⁸ ... »

Dans le cas dijonnais, il n'y a donc pas d'échelle intermédiaire entre les projets communaux et le projet élaboré à l'échelle des 110 communes du SCOT.

A l'issue de la phase de diagnostic, un certain désarroi est perceptible. Ainsi, Hervé Vouillot dit regretter que le diagnostic n'aborde pas les problèmes essentiels et juge le projet trop consensuel⁴⁵⁹. Selon lui, la question principale porte sur le nombre de logements à produire et sur leur localisation qui doit être choisie en fonction des infrastructures de transport : il aurait fallu aborder cette question dès le début de l'étude. Pour Christine Giraud, chargée de mission SCOT, il aurait peut-être fallu commencer directement par le projet d'aménagement et de développement durable et par la discussion sur les enjeux plutôt que par un diagnostic peut-être insuffisamment critique. Plus généralement, le caractère un peu insipide du diagnostic ne révèle-t-il pas la difficulté pour les acteurs de développer des projets d'aménagement cohérents à l'échelle des aires urbaines ?

Dans l'attente du projet, s'élabore une démarche originale de la planification dans l'aire urbaine dijonnaise : une co-production des plans locaux d'urbanisme entre les communes et le syndicat mixte assure la mise en œuvre de l'esprit du SCOT, c'est-à-dire des principales dispositions énoncées par la loi. La traduction concrète relève des communes, tandis que le respect des principes est assuré par le syndicat mixte. Dans ces conditions, une planification souple et permanente de l'espace métropolitain n'existe-t-elle pas déjà dans l'aire urbaine dijonnaise ?

⁴⁵⁸ Entretien avec Marc Wiel, le 9 novembre 2004

⁴⁵⁹ Entretien, le 1^{er} juin 2006.

D-3 A Montpellier, un SCOT « *coup de poing* »

D-3-a Une ville sans tradition de planification

La ville de Montpellier n'a pas connu l'expérience de la planification supra-communale avec un schéma directeur. Certes, une esquisse a été réalisée au cours des années 1970, mais le plan n'a jamais été approuvé et n'a eu que très peu d'impact sur les politiques locales⁴⁶⁰. Le SDAU avançait l'idée d'une urbanisation progressive qui deviendrait linéaire entre Sète et Lunel. Pour la ville centre, le SDAU définissait un objectif de 400 000 habitants pour l'an 2000, qui pourrait être atteint par :

- une urbanisation rapide vers l'ouest pour combler les besoins immédiats, avec, comme pôle urbain la ZUP de la Paillade, et un prolongement vers les garrigues ;
- la mise en réserve du secteur est de la ville pour la création d'un pôle urbain secondaire de 60 000 à 80 000 habitants.

Mais, si la ville n'a pas connu d'expérience de planification supra-communale, la pratique du projet urbain est ancienne, notamment depuis la mise en œuvre en 1977 d'une politique fortement opposée aux orientations proposées par le SDAU. En effet, une nouvelle politique municipale est menée à partir de 1977, année de l'élection de Georges Frêche, qui succède à l'avocat François Delmas, maire de la ville depuis 1959. Avec Raymond Dugrand, adjoint à l'urbanisme de 1977 à 2001 et professeur de géographie, s'élabore une nouvelle orientation des politiques urbaines. Pendant les mandats de François Delmas, la ville s'étendait vers le nord-ouest. Les campus universitaires, les logements étudiants et aussi les zones résidentielles avec les grandes villas s'édifiaient sur ce territoire de l'avant arrière-pays. Avec le géographe Raymond Dugrand, l'urbanisme va orienter le développement vers la mer, pour rapprocher la ville de ses accès, autoroute et aéroport. Montpellier se met alors à grandir vers le Sud-Est. L'équipe de François Delmas avait construit le centre commercial Polygone, aux limites de la place de la Comédie qui enfermait la ville sur elle-même. Georges Frêche décide de réaliser Antigone dans le prolongement de ce centre commercial.

⁴⁶⁰ LE DAIN, Hervé, *L'installation d'activités en milieu urbain hors hypercentre à Montpellier : impact de la politique d'aménagement urbain et de développement urbain de la ville et du district*, Mémoire de géographie, université Paris 1, 1990, 120 p.

Pour compléter ce revirement de tendance, une révision du plan d'occupation des sols est approuvée en 1985. L'urbanisation est bloquée vers le nord, ouverte vers le sud. Le centre peut se développer. Le quartier Antigone est suivi de bien d'autres : Consuls de Mer, Richter, Jacques Cœur, Port Marianne. Ces différents quartiers sont réalisés sous forme de zones d'aménagement concerté.

Raymond Dugrand témoigne de la nature de ce projet, liant, sur le long terme, transport et urbanisme : « *En 1978, notre gros problème, c'est l'organisation de la ville. Pour qu'une petite ville soit résolument moderne, qu'elle puisse donner à ses habitants des moyens d'existence très modernes, et en même temps avoir une puissance économique, cela sous-tend d'avoir très rapidement un axe de transport lourd, type métro, type tramway, ce qui est impossible dans une ville radio concentrique de 200 000 habitants. Il faut donc immédiatement organiser Montpellier sous une forme axiale [...] Il faut organiser la forme urbaine de telle sorte que les localisations de travail, les localisations de services et les localisation de résidences s'organisent autour de cet axe*⁴⁶¹ ».

Si cette politique, notamment grâce au district, ne s'est pas réalisée dans l'ignorance totale des communes périphériques, la politique urbaine restait encore largement du ressort communal. Pendant de nombreuses années, l'opposition entre le maire de Lattes et le maire de Montpellier a symbolisé, peut-être de manière un peu caricaturale, l'absence de vision intercommunale de l'aménagement : le long du Lez, le premier réalisait « *Port Ariane* », tandis que le second créait « *Port Marianne* », deux nouveaux quartiers résidentiels. Avec parfois moins d'excès, l'urbanisme restait donc encore très largement une politique communale. Le SCOT marque donc une rupture majeure dans la manière de concevoir l'avenir de l'agglomération montpelliéraine.

D-3-b Une aire urbaine, de nombreux SCOT

Quel devait être le périmètre du SCOT montpelliérain, première expression d'une politique d'aménagement à l'échelle intercommunale ?

La communauté d'agglomération est opérationnelle à partir du mois de mai 2002. Le 24 mai 2002, Georges Frêche est élu président de la communauté d'agglomération. C'est très rapidement que se met en place le projet d'urbanisme : le 11 juillet 2002, le conseil de la communauté décide de prescrire la réalisation d'un schéma de cohérence territoriale sur l'ensemble des communes de la communauté d'agglomération. Le périmètre de SCOT fait l'objet d'un arrêté préfectoral en

⁴⁶¹ Cité par DUBOIS, Jérôme, *Les communautés de politiques publiques et projets urbains. Etude comparée de deux grandes opérations d'urbanisme municipales contemporaines*, Paris, L'Harmattan, 1997, 323 p.

date du 22 juillet 2002, il comprend les 38 communes que compte alors la communauté d'agglomération.

L'application de la règle des 15 kilomètres aurait dû engager Montpellier à réaliser un SCOT sur l'ensemble de son aire urbaine. Toutefois, en raison des difficultés liées à la mise en place de l'intercommunalité, le périmètre choisi ne sera pas celui de l'aire urbaine, mais celui, plus restreint de la communauté d'agglomération. Dans ces conditions et compte tenu des clivages politiques forts, il convenait de tirer parti de la situation pour proposer un schéma. Comme le résume Frédéric Rossignol, directeur de l'aménagement et de l'urbanisme à la communauté d'agglomération de Montpellier : *« On ne s'est guère posé la question du périmètre, on s'est dit que le périmètre pertinent était forcément le périmètre opérant, en ce sens que c'était l'agglomération le territoire de référence et que l'urgence qu'il y avait à mettre en place ce projet urbain d'agglomération faisait que, de fait, le périmètre était celui-là »*⁴⁶².

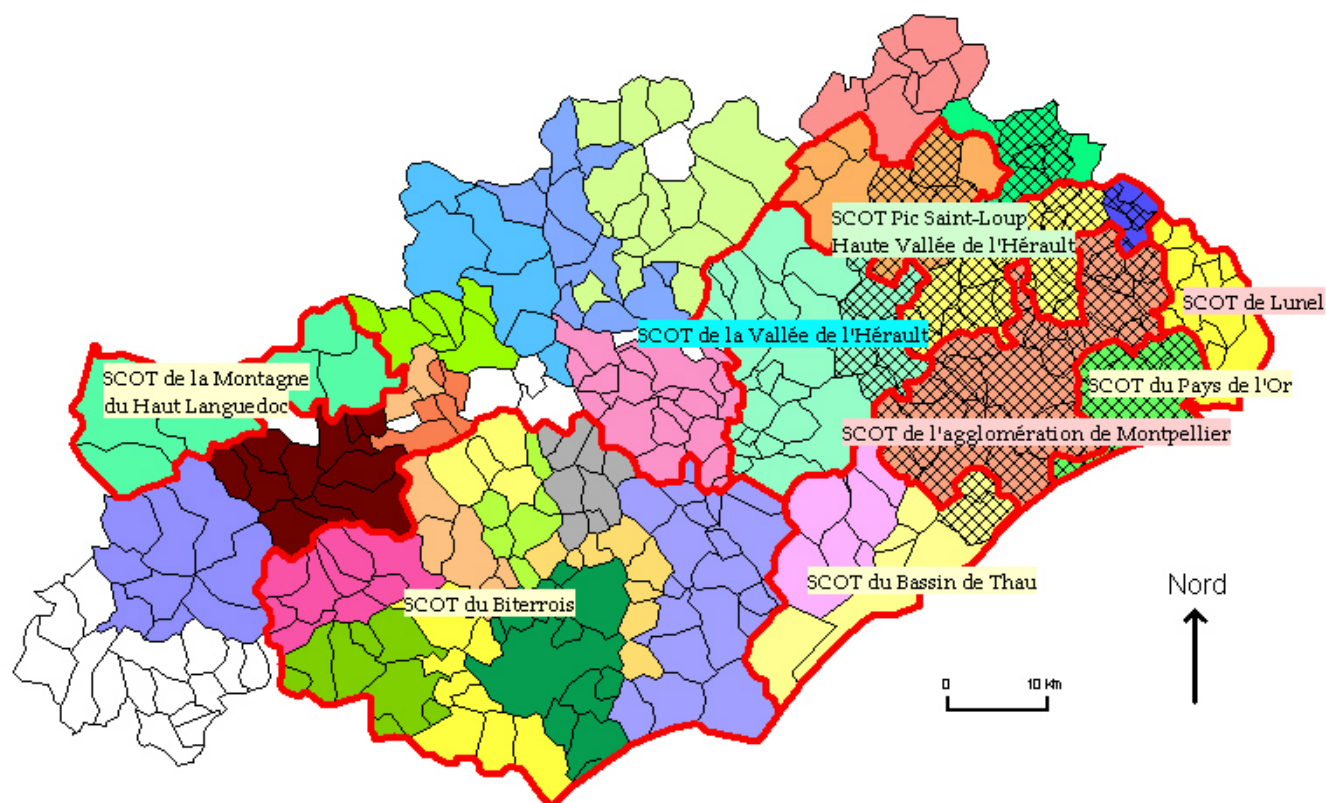
Quelle a été la position de l'Etat sur ce point ? *« Le point de vue de l'Etat, c'était de ne pas s'opposer à Georges Frêche. Le préfet de l'époque, Constantin, avait accepté l'idée de forcer six communes à rentrer dans l'agglomération, avant la loi Urbanisme et habitat. Le préfet a donc approuvé le périmètre « restreint » le 22 juillet 2002 »*⁴⁶³.

La conséquence de cette situation est que les communes périurbaines comprises dans le périmètre des 15 kilomètres sont contraintes de se lancer dans une procédure de SCOT périurbaine, sous peine d'être soumises aux restrictions de constructibilité que la loi prévoit.

⁴⁶² Entretien avec Frédéric Rossignol, le 7 juillet 2005.

⁴⁶³ Entretien avec Sylvain Guérini, DDE, le 8 juillet 2005.

SCOT et EPCI dans l'Hérault en 2006



SCOT	SCOT en projet
SCOT	SCOT au périmètre arrêté
SCOT	SCOT en cours d'élaboration
SCOT	SCOT approuvé
	Périmètres de SCOT
	Aire urbaine de Montpellier en 1999

Source : préfecture de l'Hérault et INSEE, RGP 1999 pour le contour de l'aire urbaine de Montpellier

Aussi, aujourd'hui, différents SCOT composent-ils donc le paysage de l'aire urbaine :

- le SCOT du pays de Lunel. Le préfet a arrêté le périmètre de ce SCOT de petite dimension entre le SCOT de Montpellier et la limite départementale avec le Gard. Le SCOT de Lunel aurait pu former un SCOT interdépartemental avec le Sud-Gard, mais le Conseil Général de l'Hérault s'y est opposé ;
- le SCOT du pays de l'Or. Les 3 communes de Mauguio, Saint-Aunès et de La Grande-Motte qui ont quitté la communauté d'agglomération de Montpellier, se sont réunies avec trois autres communes en une communauté de communes dite du Pays de l'Or. Dans ce cadre, ces communes ont souhaité réaliser un SCOT à cette échelle. « *Le préfet n'a pas hésité pour la création du périmètre du SCOT du pays de l'Or* », selon un technicien de la DDE. Si ce choix semble contraire à la logique des SCOT, il devenait nécessaire dans la mesure où les trois communes avaient été autorisées, par ce même préfet, à quitter l'agglomération montpelliéraine ;
- Les communes du nord de l'agglomération, Saint-Gély du Fesc, Teyran et Saint-Clément de Rivière ont intégré la communauté de communes du Pic Saint-Loup, qui, associée à la communauté de communes Séranne Pic-Saint-Loup, souhaite mettre en place un SCOT ;
- Pour le bassin de Thau, un premier périmètre proposant un SCOT centré uniquement sur la communauté d'agglomération de Sète a été refusé, au profit d'un périmètre plus large qui englobe la communauté de communes du Nord du Bassin de Thau ;
- Enfin, un dernier SCOT « *Cœur d'Hérault* » se met en place et comprend quelques communes périurbaines au nord de l'aire urbaine de Montpellier.

Dans ces conditions, l'aire urbaine est partagée entre de nombreux SCOT. L'Etat cherche à garantir la cohérence des choix grâce à la mise en place d'une procédure d'Inter-SCOT sur le modèle lyonnais⁴⁶⁴. Mais, alors que dans le cas lyonnais, la démarche est principalement encouragée par les élus, dans le cas de Montpellier, cette initiative est principalement souhaitée par la DDE de l'Hérault et risque de se heurter à l'absence de volonté des élus locaux.

Le périmètre du SCOT de Montpellier apparaît donc surtout politique et tient compte du jeu d'influences, autour de Georges Frêche particulièrement. Le principe du « *Tout sauf Frêche* » a été suivi par tous les EPCI périphériques.

⁴⁶⁴ AGENCE D'URBANISME POUR LE DEVELOPPEMENT DE L'AGGLOMERATION LYONNAISE, *Vers un aménagement coordonné de la région lyonnaise*, Livret Inter-SCOT, novembre 2003, 71 p.

D-3-c Le lancement des études de SCOT : la nécessité d'agir vite

Dès sa création, la communauté d'agglomération lance différentes procédures : plan de déplacements urbains, programme local de l'habitat, projet de contrat d'agglomération, schéma de cohérence territoriale afin de doter la nouvelle institution d'une identité et de projets.

Le plan de déplacements urbains est le premier à aboutir puisqu'il est approuvé le 23 décembre 2002. Les études avaient, certes, été commencées avant la création de la communauté d'agglomération et visaient principalement à établir les priorités pour la réalisation de la deuxième ligne de tramway.

Pour les élus de l'agglomération, il convient d'aller vite pour définir un projet d'aménagement. Dans une aire urbaine soumise à de fortes tensions, tant pour le développement économique que pour l'habitat ou les déplacements, « *la commande politique était qu'il fallait faire vite ; sinon c'était perdre 1000 hectares d'urbanisation* »⁴⁶⁵.

Quelques éléments sont rappelés par les techniciens et les élus pour signaler l'urgence d'une politique foncière ambitieuse à l'échelle de l'agglomération : l'agglomération a connu un quasi-triplement de la population en 40 ans (1,8 % de croissance démographique sur la dernière décennie dont les 2/3 dus au solde migratoire) et une croissance de consommation de l'espace quatre fois supérieure à la pression démographique. En 20 ans, les surfaces urbanisées ont doublé. Les limites de ce mode d'extension périphérique apparaissent : pour accueillir les 100 000 habitants attendus d'ici à l'échéance 2020, il faudra construire environ 40 000 logements. Or, selon les rythmes actuels de consommation d'espace, soit environ 250 à 300 hectares d'espace naturel et agricole par an, on pourrait aboutir « *au scénario catastrophe d'une conurbation annoncée d'ici 30 à 40 ans* » avec « *tous les ingrédients d'un scénario azuréen* » selon Frédéric Rossignol, directeur de l'aménagement et de l'urbanisme à la communauté d'agglomération⁴⁶⁶. L'environnement périurbain est de plus fortement menacé par l'extension rapide de la tache urbaine. Le risque d'inondation, notamment à Lattes, est devenu très important. La pérennité de la viticulture est menacée.

L'ensemble de ces constats conduit à une mise en œuvre rapide du SCOT, ainsi qu'à l'affirmation d'un objectif clair : la lutte contre l'étalement urbain. Jean-Pierre Mourre premier vice-président de la communauté d'agglomération de Montpellier indique donc que la naissance de la

⁴⁶⁵ Entretien avec Nicolas Roubieu, chef de projet SCOT à la communauté d'agglomération de Montpellier, 9 mars 2006.

⁴⁶⁶ Entretien, le 6 juillet 2005.

communauté d'agglomération permet « *la sensibilisation des élus à des impératifs qui leur étaient étrangers jusque-là : limiter la consommation de l'espace engendrée par certaines formes urbaines comme les lotissements et recourir à un habitat plus dense, inspiré du caractère traditionnel des villages, rapprocher les zones d'emploi et de résidence, offrir aux jeunes des logements adaptés à leurs besoins et à leur budget malgré une forte pression foncière* ⁴⁶⁷ ».

Une étude sur l'agriculture périurbaine

Les premières études portent sur cet objectif prioritaire qu'est la lutte contre l'étalement urbain. Aussi, outre ce diagnostic général, une étude est-elle réalisée par une équipe de recherche de l'INRA sur les potentialités agro-physionomiques du périurbain montpelliérain : il s'agit de déterminer quels sont les terrains les plus intéressants à conserver dans leur usage agricole ou naturel avant de réfléchir aux extensions urbaines futures.

Cette première étude ne part pas de la ville agglomérée, mais de son pourtour rural pour envisager l'aménagement. Pourquoi l'agriculture a-t-elle constitué le premier thème des travaux du SCOT montpelliérain ?

Un premier ensemble de facteurs qui expliquent de l'émergence de la question agricole dans le projet urbain est d'ordre politique. Lors de la constitution de la communauté d'agglomération de Montpellier, les élus de plusieurs communes entrantes ont souhaité défendre leur « *ruralité* » dans le projet de territoire. Outre le poids de l'agriculture qu'ils représentent (tant en termes d'espaces, d'activités économiques que de population associée), ils apportent, au sein du conseil d'agglomération, un soutien politique et une possibilité d'alliance pour le président issu de la ville-centre, dont le pouvoir est contesté par les élus de certaines communes périurbaines. Ainsi le premier vice-président de l'Agglomération est Jean-Pierre Mourre, maire d'une commune rurale, et une commission agricole a été créée, présidée par le maire d'une autre commune rurale, également vice-président de la CA. Le nouveau cadre de l'administration territoriale amène à combiner les valeurs rurales et les valeurs urbaines.

Le directeur départemental de l'Agriculture et de la Forêt et ses services ont joué un rôle déterminant pour améliorer la prise en compte de l'agriculture dans la démarche de SCOT. Sensibilisés à la fragilisation des espaces et des activités agricoles périurbains, ouverts aux perspectives de multifonctionnalité de l'agriculture, ils ont œuvré pour faire émerger la question agricole dans le projet politique. Jouant de leurs prérogatives réglementaires (*via* le porter à

⁴⁶⁷ MOURRE, Jean-Pierre, « Montpellier Agglomération », *Diagonal*, n° 160-161, mai juin 2003, p. 26

connaissance des services de l'Etat dans l'élaboration du SCOT), activant les réseaux locaux, ils ont permis la prise en compte de l'agriculture grâce à une étude approfondie qui constitue un volet spécifique du diagnostic de SCOT.

Les professionnels agricoles apparaissent *a priori* peu impliqués dans la question de la place de l'agriculture dans le projet de planification territoriale au début de la démarche de SCOT. Cela s'est traduit par une contribution initiale sommaire dans la phase de diagnostic de territoire. Par exemple, la défense des zones agricoles « *remarquables* », à préserver, se limitait à la présentation de deux cartes à main levée, l'une des zones d'AOC viticoles, l'autre des casiers irrigués de l'agglomération, renvoyant à deux logiques de production, la viticulture AOC et le maraîchage. Cette faible implication du monde agricole dans la démarche de planification territoriale peut trouver plusieurs facteurs d'explication. La divergence d'intérêt est forte au sein de la population agricole entre des professionnels en fin de carrière, propriétaires de leur foncier, éventuellement sans successeur, souvent intéressés par l'urbanisation des terres agricoles afin de réaliser la rente foncière comme complément de retraite d'une part, et des jeunes candidats à l'installation en agriculture en recherche de terres agricoles d'autre part. Cette divergence d'intérêt explique en grande partie le décalage entre un discours qui défend « *la préservation des espaces agricoles périurbains* » et le fait qu'aucune proposition convaincante ne le traduit dans le projet de territoire. Cette situation s'explique aussi par un autre facteur : la faible prise en compte par les élus agricoles de l'intérêt et de l'importance des nouvelles procédures de planification territoriale. Dans une perspective encore très marquée par la logique de filières, dominée ici par la question viticole, ils n'ont peut être pas suffisamment perçu en quoi la démarche de SCOT constituait un espace stratégique et offrait de nouvelles possibilités de projets et d'action collective pour les agriculteurs. La faible représentation de compétences sur les questions territoriales à la chambre départementale d'agriculture de Montpellier apparaît à la fois comme une conséquence et une cause de cet état de fait. La question se pose de l'adaptation des organisations professionnelles agricoles aux « *nouvelles problématiques territoriales* » (en particulier en zone périurbaine) face à l'émergence de nouvelles formes d'agriculture, tant sur le plan des systèmes technico-économiques que des structures et organisation sociales associées.

En septembre 2003, une convention de recherche, d'une durée de 5 mois, a été signée entre l'ENSAM-INRA et la communauté d'agglomération de Montpellier pour la réalisation d'une étude des espaces agricoles du territoire communautaire, dans le cadre de la phase de diagnostic pour le SCOT. En concertation et en partenariat avec la Chambre d'agriculture de l'Hérault et la Direction Départementale de l'Agriculture et des Forêts de l'Hérault, la communauté d'agglomération a en effet souhaité engager avec l'ENSAM et l'INRA une étude permettant

« d'évaluer les perspectives d'évolution des limites entre espaces urbanisés et espaces agricoles et naturels, afin de concevoir une planification urbaine qui intègre et respecte les enjeux économiques et paysagers des espaces agricoles qui contribuent à la richesse du territoire communautaire⁴⁶⁸ ». Plus précisément, et selon les termes du contrat de recherche, Montpellier Agglomération souhaitait disposer d'une analyse des espaces agricoles afin de l'aider notamment à :

- définir, au-delà des zones d'AOC ou d'irrigation, les limites pertinentes des espaces agricoles à protéger et ce, pour une durée de 15 à 20 ans, susceptible de motiver des investissements agricoles durables et, par conséquent, de contenir les effets spéculatifs liés à l'instabilité du droit des sols ;
- repérer les espaces agricoles en mutation ou susceptibles de muter sans affecter l'unité paysagère et économique de systèmes ou d'entités agricoles plus larges. Toutefois, l'équipe de l'INRA n'a pas souhaité définir précisément la limite entre les territoires à conserver dans leur vocation agricole et les autres, afin de ne pas intervenir dans une décision politique qui a un impact considérable sur les prix fonciers.

La démarche

Des éléments d'histoire agraire ainsi que l'économie et l'organisation des filières agricoles, ont été étudiés à partir d'entretiens auprès d'acteurs agricoles et à partir de données statistiques. Ils constituent la base de connaissance des dynamiques agricoles locales. L'analyse des espaces agricoles est basée sur une démarche qui consiste à définir des unités agro-physionomiques pour pouvoir décrire et interpréter la distribution spatiale des paysages agricoles à l'échelle de petites régions. Cette méthode part de l'hypothèse qu'il existe dans l'espace rural des portions de territoire, de taille nettement supérieure à celle des parcelles, homogènes en termes d'usages agricoles (successions de cultures, cultures pérennes, prairies) et de structures agraires (maillage parcellaire, interchamp, bâti). La cartographie des unités agro-physionomiques est fondée sur une double entrée :

- l'approche physionomique, par analyse de photographies aériennes et lecture de paysage *in situ*, permet de repérer les formes produites par l'agriculture, qui s'associent et constituent des motifs paysagers récurrents (unités spatiales d'apparence à peu près semblable) ;

⁴⁶⁸ THINON, Pascal. JARRIGE Françoise, NOUGAREDES, Brigitte, PARISSET, Gwénaëlle, *Analyse des espaces agricoles et naturels de l'Agglomération de Montpellier. Unités paysagères, systèmes de productions agricoles, valeurs économiques et pratiques sociales*. Rapport pour la communauté d'agglomération de Montpellier, 2003, 56 p.

- l'analyse par les champs géographiques porte sur les propriétés de l'espace (distance aux pôles urbains ou aux axes de communication, données du milieu physique, aménagements agricoles, structures foncières, zonages réglementaires, périmètres de collecte des industries agro-alimentaires...) qui influent sur la répartition des usages agricoles du territoire.

La démarche des unités agro-physionomiques a rassemblé un ensemble de données nécessaires à la caractérisation de l'agriculture de l'agglomération : recensements de population et recensements agricoles, données du milieu (cartes pédologiques, topographiques), photographies aériennes, cadastre, zonages réglementaires (PLU, périmètres d'AOC agricoles, PPRI), etc.

Les résultats

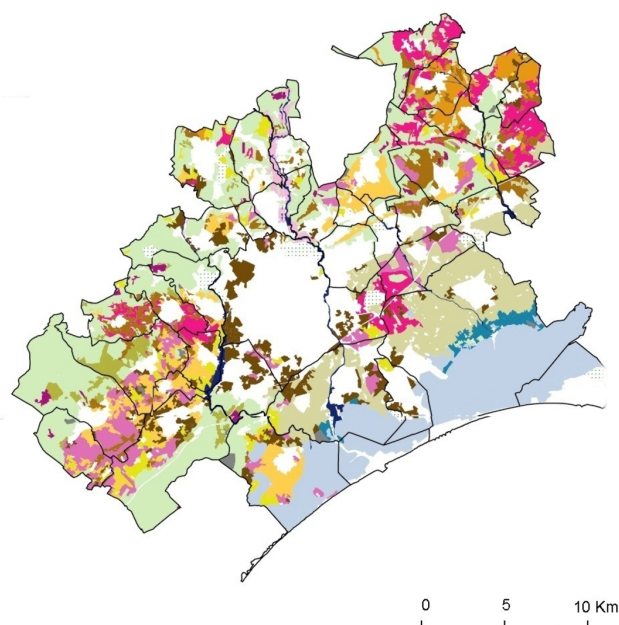
L'extension de Montpellier et des villages alentour s'est réalisée en grande partie sur d'anciennes parcelles de vignes arrachées par suite de la crise de la viticulture locale, spécialisée dans la production massive de vin de table. Depuis une vingtaine d'années, l'agriculture périurbaine s'est diversifiée (céréaliculture, maraîchage, arboriculture). La viticulture a opéré une reconversion qualitative, offrant désormais une gamme diversifiée (vins de Pays, AOC) et s'appuyant sur des acteurs dynamiques (caves coopératives, caves particulières, organisations collectives). La viticulture reste l'activité agricole principale, non seulement en zone délimitée d'AOC, mais également en zone de production de vin de pays ou de vin de table. Le maraîchage constitue une activité agricole importante, génératrice d'emplois et de revenus. En partie menacé par l'extension de l'urbanisation au sud et à l'est de l'agglomération, il s'accommode mieux que la vigne (culture pérenne) des modes de tenure précaire du foncier qui se développent en situation périurbaine. Par suite d'un arrachage important des vignes, les céréales occupent d'importantes surfaces, en partie consacrées à la production de blé dur de qualité ; la viabilité économique des grandes cultures dépend des évolutions futures de la politique agricole commune. Si les élevages de bovins en manades et d'équins de loisir se développent, l'élevage méditerranéen traditionnel (ovin extensif) a quasiment disparu. Le pastoralisme ovin avait pourtant des effets utiles pour le territoire, notamment le débroussaillage contre le risque d'incendie en garrigues. Il existe, parallèlement aux exploitations agricoles professionnelles, des formes d'agriculture de loisir et d'agriculture sociale émergentes disséminées sur le territoire.

Pour ce qui concerne la traduction spatiale de ces dynamiques agricoles, une vingtaine d'unités paysagères (carte ci-dessous) a été définie sur le territoire de l'agglomération de Montpellier. Les paysages agricoles sont décrits en termes d'usage actuel et de dynamique d'évolution : espaces à dominante viticole, cultures annuelles (céréales, maraîchage), friches, absence ou présence de bâti dispersé (habitat, installation de cabanes...). Un atlas présente pour chaque unité agro-

physionomique une fiche, illustrée de photographies aériennes et de paysages, récapitulant son emprise spatiale (surface totale et localisation), ses caractéristiques paysagères, les usages et enjeux agricoles, les dynamiques d'évolution.

Si, pour les élus et les agriculteurs, les unités agro-physionomiques et les zones d'enjeux ont constitué une traduction cartographique d'une réalité connue (au moins à l'échelle de leur commune), ces éléments ont permis une « *inversion du regard* » des urbanistes, en apportant un contenu aux « *vides* » ou aux habituelles « *zones blanches* » des documents d'urbanisme qui représentent les zones naturelles et agricoles. Les bureaux d'études qui préparent l'élaboration du SCOT ont immédiatement intégré les cartes produites à leurs travaux.

Carte des unités agro-physionomiques du territoire de la communauté d'agglomération de Montpellier



Types d'UAP :

- 01. Espace urbanisé (bâti, grande infrastructure de transport)
- 02. Espace de loisir (golf, parcs ...)
- 03. Carrière, décharge
- 04. Lande, garrigue, bois
- 05. Oliveraie en friche ou vergers d'oliviers en production
- 06. Vigne sur garrigue
- 07. Vignoble rénové, majoritairement en terroir AOC
- 08. Vignoble rénové, qualité vin de Pays
- 09. Vallée du Lez
- 10. Espace mixte du nord-est (vigne, céréales, fourrage)
- 11. Espace mixte ouest et nord (vigne, céréales, fourrage, friches)
- 12. Grandes parcelles en céréale ou fourrage
- 13. Mosaïque de cultures en périmètre irrigué (vigne, céréales, maraîchage ...)
- 14. Zone agricole sur plateau en déprise
- 15. Zone agricole de plaine en déprise
- 16. Marais et bocage
- 17. Ripisylve et prairies inondables associées
- 18. Etang littoral et délaissé d'étang

Source : Etude réalisée par l'UMR Innovation, INRA – ENSAM.

Lors des ateliers de concertation par secteur, les cartes des unités agro-physionomiques et des zones d'enjeux agricoles ont servi à introduire la réflexion et les débats. La nécessité de préserver les zones agricoles est pour tous un argument déterminant en faveur de la densification de l'habitat, un des objectifs prioritaires du SCOT. La prise en compte des espaces dits « *naturels* » qui intègrent les espaces agricoles conformément aux résultats de l'étude agro-physionomique, est un des trois axes principaux qui structurent le projet de territoire. Il faut identifier les limites – déjà établies ou à déterminer- d'espaces dont la préservation est jugée importante dans le territoire de l'agglomération (au moins à l'échelle des 10 ans d'horizon de ce premier SCOT). Ces espaces vont faire l'objet d'un zonage en « *non urbanisable* » dans la planification intercommunale. Leur contenu résulte d'une traduction simplifiée de la carte des unités agro-physionomiques en cinq grands types d'entités : le patrimoine boisé et les garrigues, les terroirs agricoles, les agri-parcs (principalement les zones inondables, les vallées fluviales dans lesquelles un contrat pour l'organisation des activités agricoles est envisagée), les parcs urbains et les milieux littoraux. Beaucoup de zones agricoles de plaine en déprise, autrement dit les friches agricoles périurbaines, ont été, elles, affectées à des perspectives d'urbanisation. Ce zonage explicite des espaces naturels et agricoles soustraits à l'urbanisation va s'accompagner de préconisations du SCOT en faveur du développement de hameaux agricoles (parcelles agricoles constructibles regroupées), afin d'assurer la protection paysagère tout en permettant aux agriculteurs de maintenir ou développer leurs activités sur le territoire de l'agglomération.

D-3-d Une démarche originale : les marchés de définition

Après cette étude sur l'agriculture périurbaine, les études du SCOT proprement dit sont lancées. Le contexte de ces études est spécifique. La communauté d'agglomération ne dispose pas d'une agence d'urbanisme qui aurait pu contribuer à la réalisation du document. Il n'y avait pas, dans les structures publiques ou parapubliques montpelliéraines, d'équipes immédiatement disponibles pour faire ces études.

De plus, l'absence de « *culture* » de la planification et du projet urbain dans l'aire urbaine de Montpellier conduit à une sensibilisation très différente des élus aux problèmes de l'aménagement. Les élus de Montpellier disposent d'équipes importantes, aux compétences variées, travaillant pour la commune de Montpellier ou les sociétés d'économie mixte locales. Ils ont aussi l'habitude ancienne de collaborer avec l'université de Montpellier et la Maison de la géographie. Mais les élus des communes périphériques, à la différence de ce qui s'est passé dans l'aire urbaine de Caen, manquent presque totalement de l'expérience qui leur permettrait de

développer une vision prospective. Il a donc fallu mener un travail très important pour bâtir une culture commune dans le domaine de la planification. Dans ce contexte, les élus retiennent la procédure du « *marché de définition* » pour désigner le bureau d'études ou le groupement en charge d'établir le SCOT.

C'est la première fois que ce type de marché est utilisé pour une démarche de planification⁴⁶⁹. La collectivité a recours à ce type de marché lorsqu'elle a identifié un besoin à satisfaire qui nécessite la passation d'un contrat, mais qu'elle n'a pas la capacité d'en déterminer la nature et l'étendue avec précision, comme l'exige l'article 5 du code des marchés publics. A cet effet, l'article 73 du code des marchés publics précise que les marchés dits de définitions sont utilisés « *lorsque la personne publique n'est pas en mesure de préciser les buts et performances à atteindre par le marché, les techniques de base à utiliser, les moyens en personnel et en matériel à mettre en œuvre* », et qu'ils « *ont pour objet d'explorer les possibilités et les conditions d'établissement d'un marché ultérieur, le cas échéant au moyen de la réalisation d'une maquette ou d'un démonstrateur ; ils doivent également permettre d'estimer le niveau du prix des prestations, les modalités de sa détermination et de prévoir les différentes phases de l'exécution des prestations.* »

Cette procédure apparaît bien adaptée au contexte puisque : « *L'objet était de confronter des idées, des méthodes et de forger une culture urbaine d'agglomération partagée par les élus, avant l'exercice en vraie grandeur d'élaboration du SCOT. C'étaient trois démarches de SCOT à blanc qui devraient préfigurer le travail de SCOT, ces trois études de définitions n'auraient eu qu'un intérêt universitaire si elles n'avaient pas été prolongées par un exercice en vraie grandeur*⁴⁷⁰ »

Trois équipes ont été retenues pour ces études de définition :

- la première était dirigée par Gérard Charlet qui avait une grande expérience de la planification, notamment par son travail à l'atelier parisien d'urbanisme ;
- la deuxième équipe était conduite par l'agence SEURA de David Mangin, architecte et chercheur ;
- la troisième équipe était orchestrée par l'architecte Bernard Reichen.

⁴⁶⁹ LELONG, Jean, « Montpellier : des marchés de définition pour élaborer un pré-projet de SCOT », *Moniteur BTP*, n° 2177 du 14/02/2003, p. 57

⁴⁷⁰ Entretien avec Frédéric Rossignol, le 7 juillet 2005

La démarche de l'étude

Les études de définition devaient, selon le cahier des charges, traiter cinq points précis:

- l'évolution du « *grand paysage* », c'est-à-dire l'imbrication des espaces naturels, urbains et ruraux, le traitement de leurs interfaces ;
- la prise en compte des besoins quantitatifs en espaces, la construction des limites d'urbanisation ;
- la question de la mixité fonctionnelle à l'échelle de la ville-territoire pour voir comment organiser des centres secondaires ;
- la définition des formes urbaines dans les différents contextes urbains et périurbains ou les moyens de concilier économie de territoire et cadre de vie ;
- le rôle des infrastructures dans l'organisation spatiale du territoire ou les moyens d'articuler déplacements, fonctions résidentielles et activités.

Cette première phase de réflexion porte sur les grands thèmes qui constituent « *cinq grandes questions classiques de toute démarche de SCOT normalement constitué* » selon Frédéric Rossignol. Toutefois, cette phase était traitée de manière originale dans la mesure où ces grandes problématiques étaient confrontées à des sites tests. Pour l'étude du grand paysage, l'équipe de Reichen a élaboré des scénarios d'urbanisation maîtrisée au contact de la plaine Est de Montpellier, en relation avec l'arrivée du tramway. Pour l'étude de la mixité fonctionnelle, David Mangin a étudié l'exemple du développement multipolaire d'un village de garrigues au nord-est de Montpellier (Saint-Geniès). Pour déterminer les limites d'urbanisation, une étude d'aménagement d'une frange intercommunale entre deux bourgs jumeaux, Cournonsec et Counonterral, en bordure de la plaine Ouest a été menée par l'équipe de Gérard Charlet.

Dans une deuxième étape, chaque équipe était invitée, à partir du croisement des thématiques et des réflexions territoriales précédentes, à définir les concepts fondateurs d'une stratégie d'aménagement.

Dans une troisième phase, les équipes devaient donner forme à leur parti d'aménagement global à et produire chacune une esquisse de PADD, exercice en situation de présentation du SCOT

Dans une quatrième phase, l'application territoriale de ces prémices de PADD devait être proposée afin de tester l'application du PADD dans le cadre du futur document d'orientation générale.

Une des craintes des concepteurs est d'avoir des projets similaires, même s'il ne s'agit pas d'un concours de PADD. Toutefois, les résultats montrent des approches assez différentes de la planification et les équipes ont présenté trois images qui rendent compte de trois approches dissemblables de l'urbanisme de projet.

Le projet présenté par l'équipe SEURA – David Mangin

Le projet présenté par David Mangin et son équipe⁴⁷¹ s'appuie sur une lecture de l'espace à partir des cartes des infrastructures de transport et des densités.

La réflexion sur la densité est majeure : trois intensités de développement sont proposées en référence à des COS de 0,1 à 0,5 pour les urbanisations futures, 0,5 pour des zones plus denses et 1 pour des zones de renouvellement soit dans les centres anciens, soit le long des voies requalifiées. Mais, dans ce schéma, on peut remarquer que le choix des pôles secondaires de l'agglomération n'est pas fait, puisque presque toutes les communes se voient doter d'un secteur de réinvestissement urbain avec un coefficient d'occupation de 1 symbolisé par un cercle jaune. De plus, chaque cercle a le même périmètre, ce qui peut sembler indiquer que chaque commune a droit à un développement équivalent. Cette approche est évidemment séduisante pour des élus qui ont beaucoup de difficulté à renoncer à « leur » développement. Toutefois, l'indécision sur ce thème paraît difficile à maintenir.

La place des autoroutes dans l'aménagement est notable, puisque le schéma propose l'établissement de péages autoroutiers au nord et au sud de l'agglomération afin de ne pas favoriser l'étalement urbain par un accès gratuit au réseau routier rapide.

⁴⁷¹ L'équipe est composée des architectes urbanistes F Bougnoux, JM Fritz,, D Mangin, S Denniélou, E Famin, G Landier de SEURA, Philippe Raguin, paysagiste, les bureaux d'études ORGECO, CG Conseil Déplacements et ATPI.

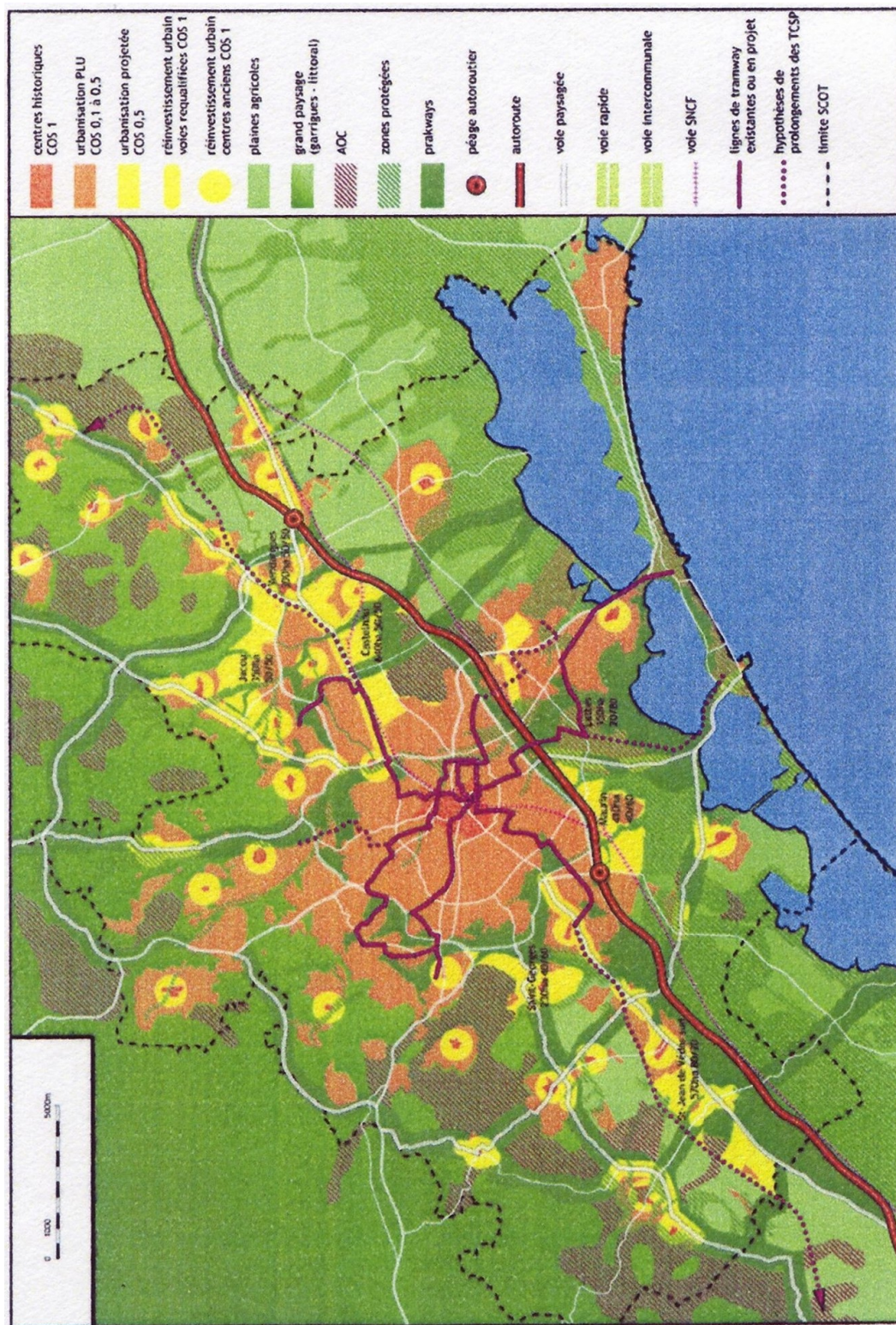
Les hypothèses de développement des transports en commun en site propre sont très importantes, puisque deux prolongements vers la mer sont indiqués. Le prolongement vers Palavas-les-Flots était prévu au moment de l'élaboration de cette esquisse, avant le départ de la commune de la communauté d'agglomération. Une liaison est-ouest, à travers la plaine, est prévue, grâce à la réouverture au trafic local des lignes ferroviaires existantes.

Il ne suffit pas d'annoncer le maintien et la protection des espaces agricoles et naturels périurbains, il convient également d'en préciser la gestion, dans la mesure où ces vastes espaces non construits sont parfois impropres à l'exploitation agricole (morcellement des exploitations, proximité d'espaces très urbanisés et donc nombreuses déprédations sur les récoltes etc.). L'équipe SEURA propose la notion de « *parkways* », version renouvelée de la trame verte, qui signale l'aménagement possible d'espaces de promenade, et la continuité des parcours dans ces espaces. Des passages à travers les espaces urbanisés sont proposés. Le *parkway* constitue une limite claire à l'urbanisation et assure une coupure nette entre les communes limitrophes.

Ce schéma présente une traduction territoriale de la vision développée par David Mangin dans ses ouvrages : à l'urbanisme de secteurs, héritier des propositions d'un Le Corbusier ou d'un Paul Buchanan pour lequel les voies sont conçues uniquement pour la circulation, sans lien avec les bâtiments qui l'environnent, « *il faut vigoureusement opposer un urbanisme de tracés, qui prend en compte la géographie dès la conception des infrastructures* ⁴⁷² ». Comme dans ses ouvrages, David Mangin signale que le projet d'urbanisme de l'agglomération doit tenir compte à la fois « *des contraintes du réel qui s'est progressivement imposé autour de l'usage hégémonique de l'automobile et de la dispersion anarchique des centralités le long des voies au statut incertain qui fractionnent autant qu'elles unissent* » et du « *souhaitable fantasmé [c'est-à-dire] du retour systématique des coupures vertes et à l'usage massif des transports collectifs réalisés à grand frais* ».

⁴⁷² MANGIN, David, *La ville franchisée, formes et structures de la ville contemporaine*, Editions de la Villette, 2005, p. 321.

L'aménagement de l'agglomération montpelliéraine vu par l'équipe de David Mangin



Source : Communauté d'agglomération de Montpellier

Le projet présenté par l'équipe Charlet – Vouquette

Par sa structuration, le schéma proposé par l'équipe Charlet⁴⁷³ est plus proche de la planification pratiquée lors des schémas directeurs. La structure de la légende montre une approche plus traditionnelle de la planification avec ces titres : organiser et structurer l'évolution urbaine, organiser l'espace économique, conjuguer développement, environnement et infrastructure et concevoir un réseau de transports et de déplacements de qualité.

La hiérarchisation des centres apparaît clairement dans ce schéma puisque sont présentés des centres primaires et secondaires. Outre le cœur de l'agglomération, sept centres primaires sont mentionnés : les trois communes littorales de la Grande Motte, de Palavas, et de Villeneuve-lès-Maguelone et quatre communes entourant la ville de Montpellier, la commune de Vendargues au nord-est, Montferrier-sur-Lez au nord, Pignan à l'ouest et Mauguio au sud. Le schéma est plus généreux pour les centralités secondaires qui couvrent presque toutes les autres communes.

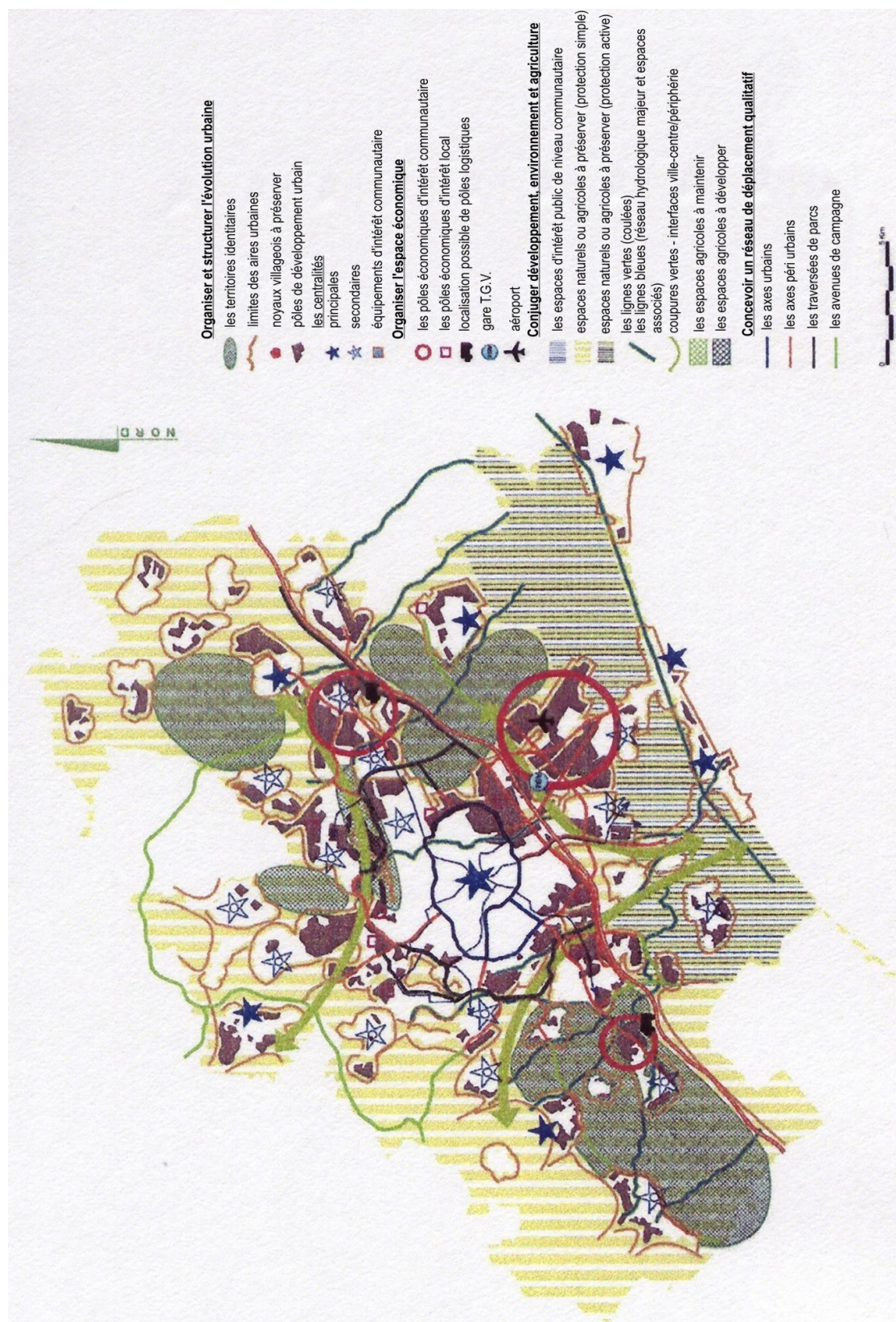
La notion de limite à l'urbanisation apparaît très clairement dans ce scénario.

Le rôle des déplacements apparaît moins souligné. Une hiérarchisation des voies est proposée, avec notamment l'idée de différencier les voies urbaines des voies périurbaines, sans que l'on comprenne bien ce qui les différencie (en effet, les voies périurbaines passent à travers des parties agglomérées et on pourrait supposer que les voies doivent alors avoir des aspects « *urbains* »). On peut noter l'absence des transports en commun comme élément de structuration de l'espace urbain : seuls sont mentionnés l'aéroport et de la future gare TGV.

Pour les espaces naturels périurbains, l'équipe de Charlet propose la notion d'avenue de campagne, assez proche de celle de *parkway* développée par l'équipe de David Mangin.

⁴⁷³ L'équipe est composée de Gérard Charlet, urbaniste, Jacques Pastorello, urbaniste associé, Michel Desvigne et Christine Danolsky, paysagistes, Gérard Saurel, Habitat et Société et le bureau d'études SOGREAH DARAGON, études techniques et hydrauliques.

L'aménagement de l'agglomération montpelliéraine vu par l'équipe de Gérard Charlet



Source : Communauté d'agglomération de Montpellier

Le projet présenté par l'équipe de Bernard Reichen

L'expression du projet conçu par l'équipe de Bernard Reichen⁴⁷⁴ est singulière : le schéma montre clairement les principes d'organisation spatiale future de l'agglomération avec un développement le long d'un axe est-ouest. La légende fait apparaître les méthodes qui seront utilisées pour réaliser le projet. « *Figures libres de l'aménagement* » ou « *Figures imposées d'un aménagement contractuel* », derrière ces formulations, on devine des procédures d'urbanisme opérationnel (développement « *au coup par coup* » dans le cadre des règles des plans locaux d'urbanisme pour les figures libres, développement par zone d'aménagement concerté pour les figures imposées ...). Cette présentation change la méthode de présentation de la planification : celle-ci a, certes, pour finalité « *d'empêcher* » les développements non voulus, mais elle permet de « *faire* ».

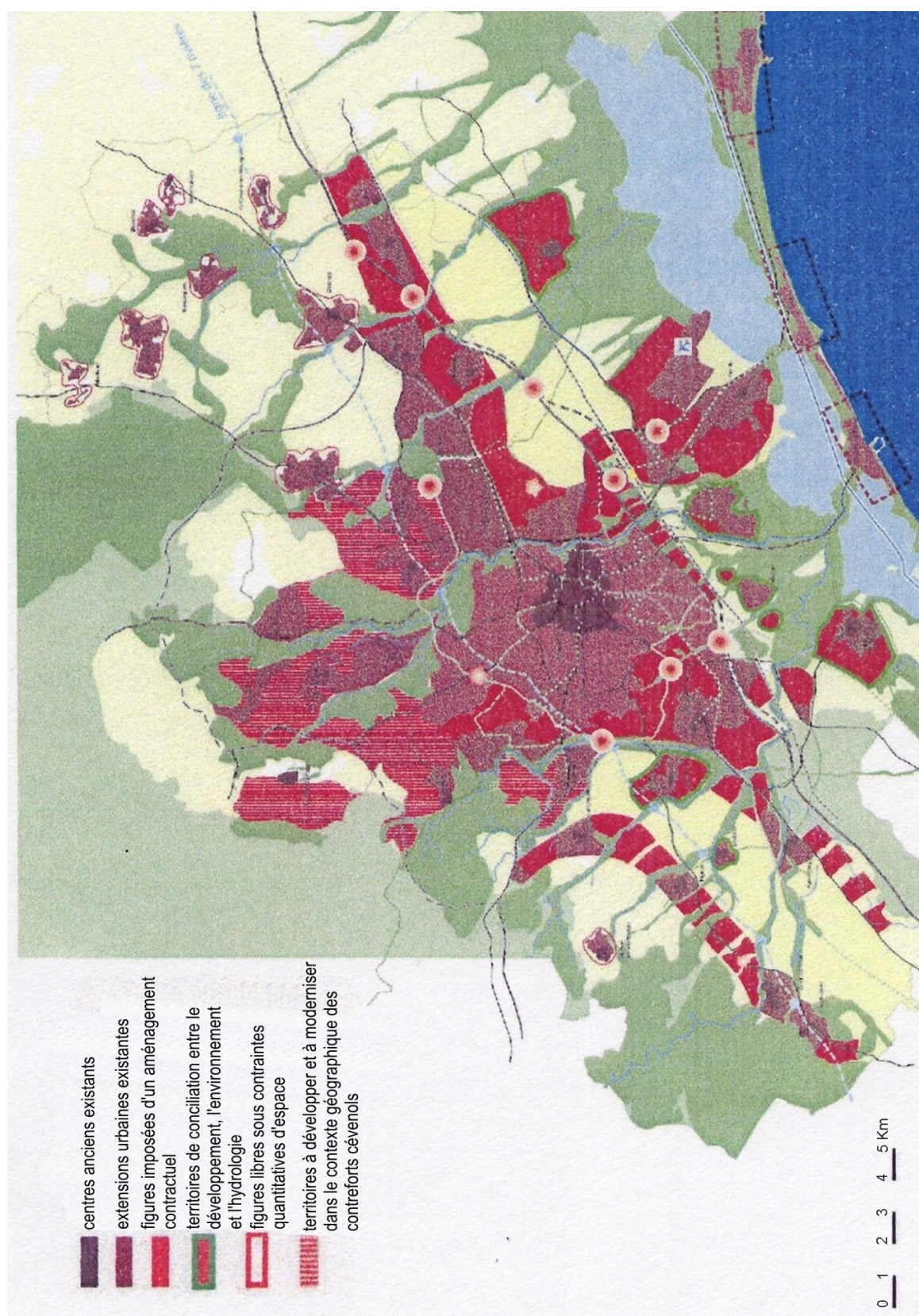
Pour les développements futurs, le schéma propose de prendre en compte les réalités géographiques des territoires puisqu'il distingue les « *territoires de conciliation entre l'environnement, l'hydrologie et le développement* » et « *les territoires à moderniser et à développer dans le contexte géographique des contreforts cévenols* ». Par ces appellations, qui marquent peut-être une plus grande prise en compte que dans les autres schémas des « *spécificités territoriales* », il convient surtout de mentionner la volonté de développer le territoire dans des espaces marqués par la loi Littoral et par la loi Montagne, territoires très fragiles.

Ce schéma, contrairement à celui de l'équipe Charlet ne présente pas de hiérarchisation des espaces et des centres.

Les trois équipes présentent des projets, qui n'évitent ni le jargon ni les effets de mode, mais qui sont suffisamment contrastés pour permettre le choix des élus. L'équipe de Bernard Reichen a été retenue par les élus en raison de l'expressivité des supports cartographiques et grâce à son approche immédiatement opérationnelle de la planification.

⁴⁷⁴ L'équipe est composée de Reichen et Robert, architectes, Alfred Peter, paysagiste et TETRA, bureau d'études en économie urbaine.

Le projet de l'équipe de Bernard Reichen



Source : Communauté d'agglomération de Montpellier

La démarche d'élaboration du SCOT

La démarche d'élaboration du SCOT prolonge la méthode inductive expérimentée dans le cadre des études de définition. Elle repose, entre mars et décembre 2004 sur un travail en ateliers regroupant les communes par entité territoriale. C'est pourquoi un dialogue fréquent entre le projet communautaire et les projets communaux est proposé, ce qui est intéressant parce que les PLU sont en train de se faire. Ces ateliers sont ensuite complétés par des groupes de travail thématique. Dans les ateliers, sont associés des représentants de la société civile, des membres du conseil de développement, des représentants des promoteurs, des architectes, des géomètres, des professionnels, soit des groupes de 20 à 30 personnes. Cette démarche permet une bonne appropriation des thématiques du SCOT grâce à des travaux de « *mise en pratique territoriale* » des principes ratifiés à l'échelle communautaire.

A l'issue de ces travaux d'ateliers, le projet de PADD a été débattu au sein du conseil communautaire en décembre 2004. Ensuite, pour l'élaboration du document d'orientation générale, le travail s'est déroulé principalement en réunions entre techniciens et groupes d'élus, selon des regroupements territoriaux. Des réunions « bilatérales » entre les représentants de la communauté d'agglomération et les communes ont été nécessaires dans quelques cas litigieux. Le document d'orientation générale a été réalisé dans des délais assez brefs, puisque le projet a été arrêté en juillet 2005.

D-3-e Un SCOT pour freiner l'extension urbaine

En juin 2005 le conseil communautaire débat d'un PADD fondé sur le respect de trois valeurs qui entraînent:

- une exigence sociale : il faut « *promouvoir la ville de proximité* », « *conforter les pôles villageois* », et « *rapprocher les fonctions urbaines* ». Il s'agit d'affirmer la nécessité d'un aménagement multipolaire de l'agglomération ;
- une exigence environnementale : il faut « *révéler les espaces d'intérêt public* », « *respecter le patrimoine commun* », et « *promouvoir les solidarités territoriales* ». L'affirmation de cette valeur implique d'inverser le regard sur le grand paysage, non plus perçu comme le réservoir foncier, la variable d'ajustement de l'étalement urbain, mais bien comme le fondement intangible du projet de territoire ;

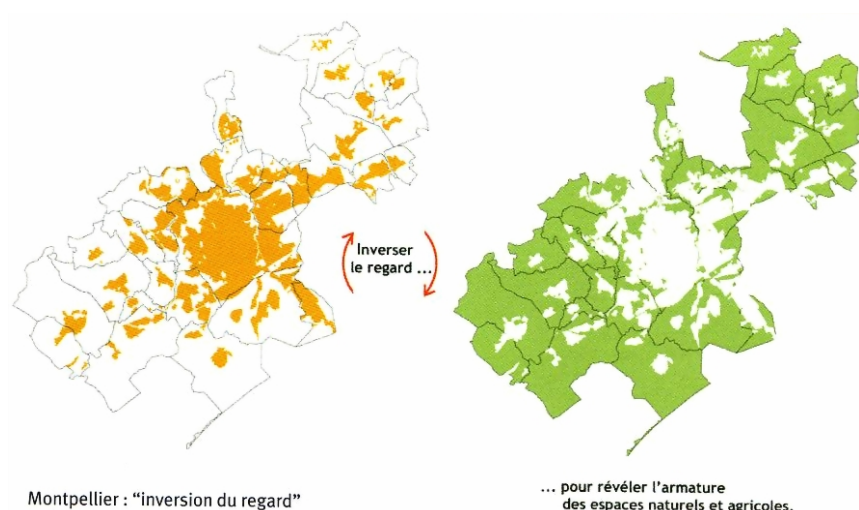
- une exigence économique : il faut « *intensifier le développement* », « *valoriser le capital foncier* », et « *ménager* » le territoire.

Le PADD pour satisfaire à ces exigences définit trois domaines d'action : les espaces agricoles et naturels, le réseau des déplacements, et enfin, les développements urbains potentiels.

Les espaces agricoles et naturels

Le respect des espaces agricoles et naturels, qui correspondent aux entités paysagères composant la « *structure des vides* », est une règle intangible. Il s'agit de définir les limites à l'intérieur desquelles on déterminera des intensités de développement et on étudiera les capacités d'urbanisation. Le PADD propose d'inverser le regard par rapport aux habitudes de la planification qui part d'abord, de la ville.

L'armature des espaces agricoles et naturels



Source : SCOT de Montpellier

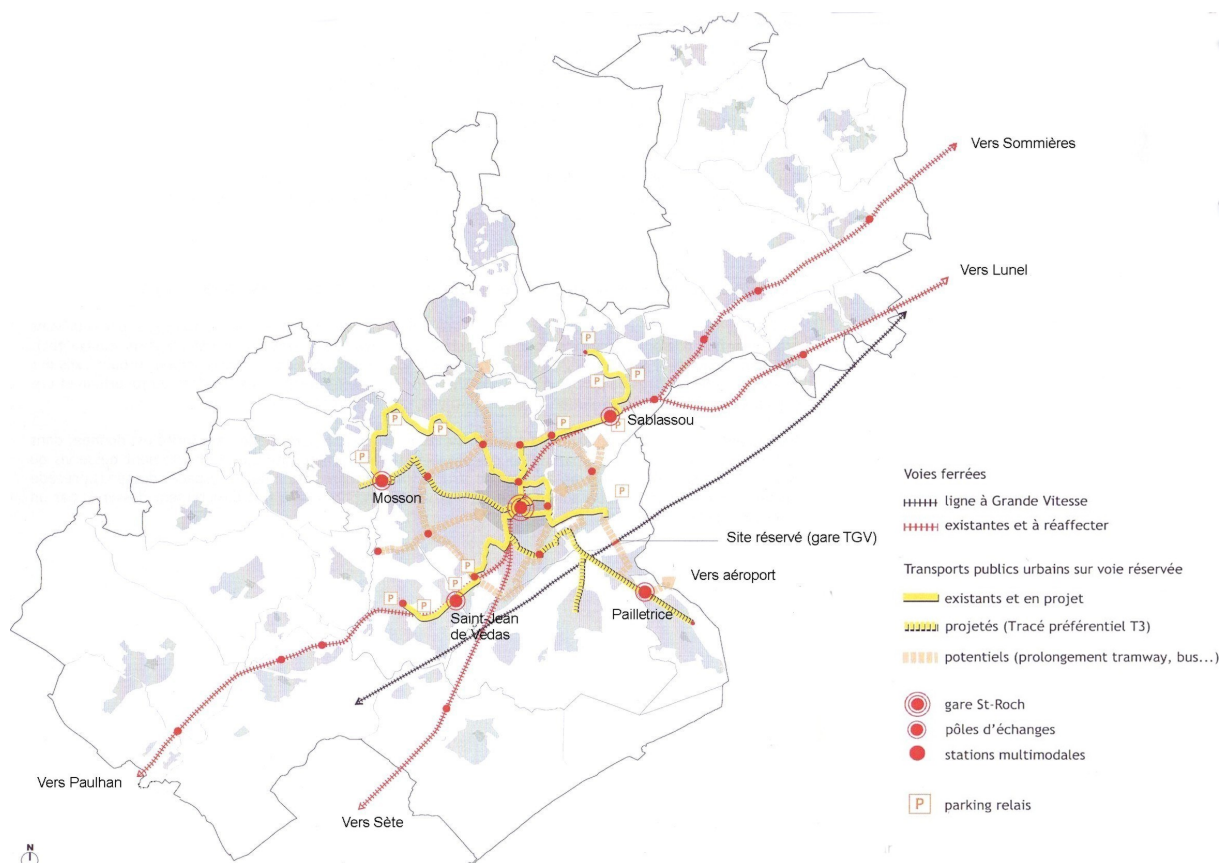
Le réseau de déplacements

Une armature du réseau de déplacements est définie. Elle reprend en grande partie les objectifs du PDU, mais les élargit à travers deux actions complémentaires : le développement des transports publics et la hiérarchisation et la qualification des réseaux de voirie.

Le SCOT présente des orientations pour le développement des transports publics après 2012, soit l'horizon temporel des programmations d'investissements du plan de déplacements urbains. Il prévoit le renforcement de la ligne de trains de Sète à Lunel afin de constituer un axe de transport cadencé d'échelle métropolitaine. Il est également prévu de renforcer les lignes de Sommières à l'est et de Paulhan à l'ouest dans le cadre d'un réseau interurbain. Pour les

transports publics urbains, la priorité est de constituer un réseau circulaire, support d'une ou plusieurs lignes structurantes (bus en site propre ou équivalent) permettant le maillage des lignes de tramway entre elles, ce qui limitera le risque de saturation du pôle d'échange central de la gare Saint-Roch. A terme, une meilleure couverture du cœur d'agglomération sera mise en place avec notamment une ligne est-ouest. Des prolongements potentiels sont identifiés pour la ligne T1, au nord vers Agropolis, au sud vers la route de la Mer et l'aéroport.

Projet d'armature des transports publics dans le SCOT de Montpellier



Source : communauté d'agglomération de Montpellier, dossier de SCOT approuvé le 17 février 2006, p. 140

Pour la hiérarchisation et la qualification des réseaux de voirie, le SCOT opère comme un volet qualitatif du Dossier de la voirie d'agglomération : il propose d'harmoniser les typologies d'aménagement et de faire de la voirie un vecteur de cohérence et de lisibilité urbaines.

Hiérarchisation du réseau routier dans le SCOT de Montpellier



Source : communauté d'agglomération de Montpellier, SCOT approuvé le 17 février 2006, p. 142

Le dossier de la voirie d'agglomération, approuvé par décision ministérielle du 3 mai 2002, a défini les principaux programmes routiers parmi lesquels le doublement de l'autoroute A 9 et les principes du contournement urbain du cœur de l'agglomération. Dans cette perspective, le schéma de cohérence territoriale définit une hiérarchie du réseau de voirie afin de mettre en cohérence, dans la durée, fonctions et principes d'aménagement selon 5 niveaux. Le niveau 5 correspond aux autoroutes de liaison, supports de trafic de transit majoritairement extérieurs au territoire communautaire. Les vitesses de références y sont comprises entre 110 et 130 km/h. Il concerne la future A 9 et l'A 750 jusqu'au Bel Air.

Le niveau 4 correspond aux voies rapides, supports de trafic de transit intérieurs au territoire communautaire. Les vitesses de référence y sont comprises entre 70 et 90 km/h. Il concerne le LIEN (Liaison Intercantonale d'Évitement Nord), le contournement urbain de Montpellier (y compris l'A 9a), la route de Ganges (RD 986) et la route de l'aéroport (RD 66). Ces voies assurent prioritairement « *le contournement du cœur d'agglomération et le rabattement des véhicules vers des parkings relais* ». Les niveaux inférieurs se distinguent par des échanges plans et par l'intégration des différents modes de déplacements urbains (marche à pied, vélo, transports publics). Remarquons ici qu'il ne s'agit pas de militer pour une diminution des vitesses autorisées afin de freiner la périurbanisation⁴⁷⁵ mais de proposer un aménagement des voies plus respectueux de l'environnement urbain.

Les sites urbains stratégiques

Enfin, le choix d'une armature de sites stratégiques vient conclure le PADD. Une douzaine de sites d'importance communautaire est déterminée. Ce sont des sites sur lesquels il convient de mettre en œuvre les trois valeurs du PADD.

La future gare TGV est un de ces sites stratégiques : la réalisation à long terme d'un nouveau quartier d'affaires, à proximité de la future gare TGV doit accompagner la création de la ligne à grande vitesse vers l'Espagne. Le SCOT prévoit donc les réserves foncières nécessaires. Alors que de nombreuses gares nouvelles sont excentrées, le schéma de cohérence territoriale prévoit que ce site de la Méjanelle - Pont Trinquat pourra contribuer, à terme, et en relation avec les développements projetés sur l'axe majeur entre la ville et la mer, à la structuration d'un centre urbain d'échelle métropolitaine.

Dans la couronne nord des terroirs viticoles de la Méjanelle, sur le site Millénaire - Sablassou, un développement urbain ambitieux doit être prévu dans un environnement remarquable desservi par la ligne de tramway T2.

⁴⁷⁵ Le principe « d'autoroutes apaisées » est proposé par le Syndicat mixte pour l'élaboration et le suivi du schéma directeur de la région grenobloise qui a publié *Pour un chrono-aménagement des territoires, vers des autoroutes apaisées*, juin 2005, np.

Les sites stratégiques dans le SCOT de Montpellier



Source : Scot de Montpellier

Le long du contournement nord, entre la route de Ganges et la Lironde, le site de Thomassy bénéficie d'une localisation stratégique dans le prolongement des pôles hospitaliers et universitaires. Le SCOT prévoit, dans ce secteur, les extensions métropolitaines futures.

Le site de Roque Fraysse est concerné par un développement urbain tirant parti de la desserte par la ligne de tramway T2 à Saint-Jean-de-Vedas.

Pour les terres de Maguelone, le PADD prévoit la mise en valeur des espaces paysagers. Un projet de hameau agricole compose une grande «pièce agricole» dédiée aux cultures maraîchères biologiques. Les anciens salins de Maguelone font l'objet d'un projet de valorisation patrimoniale.

Du cœur d'agglomération au littoral, l'avenue de la Mer (RD21) doit constituer, pour les décennies à venir, l'axe urbain magistral entre la ville et ses plages. Le développement commercial doit s'intensifier sur cet axe au sud de l'agglomération.

La Haute vallée du Lez, du domaine de Restinclières à Prades-le-Lez au domaine de Méric à Montpellier, sera mise en valeur, de façon ambitieuse et originale, grâce à la création d'un « *agri-parc* », c'est-à-dire d'un espace préservé alliant le maintien d'une agriculture conventionnée (assurant la gestion du lit majeur du fleuve et de ses ripisylves) et le développement mesuré de circulations douces (chemins pédestres et voies cyclables).

La Porte Est sur le site de la « *Via Domitia* » apparaît comme un lieu propice pour le développement des activités très consommatrices d'espace, notamment la logistique.

Le site de Colombier doit être développé de manière ambitieuse grâce à sa bonne desserte en 12 minutes par le TER depuis le centre de l'agglomération.

Pour le site de Naussargues Bel-Air, le SCOT prévoit une urbanisation sous forme très peu dense et justifie ainsi le projet : « *Une fois optimisés [les] espaces prioritaires du développement urbain, une autre réponse, plus exceptionnelle, pourra être envisagée sous la forme d'une urbanisation ex nihilo constituant une offre urbaine diversifiée à l'échelle d'un territoire intercommunal* ». Par ailleurs, ce projet se base sur la desserte routière : « *Le site de Naussargues Bel-Air peut constituer, à cet égard, un site potentiel de développement d'enjeu communautaire associant plusieurs communes (Juvignac, Grabels, Saint-Georges-d'Orques, Murviel-lès-Montpellier) autour d'un projet urbain valorisant un patrimoine naturel commun et une excellente desserte routière (échange A750/LIEN).* ».

Dans le secteur du Mas Dieu – Quatre Pilas, sur les territoires de la Communauté d'agglomération de Montpellier (commune de Murviel-lès-Montpellier) et de la Communauté de communes de la vallée de l'Hérault (communes de Montarnaud et Saint-Paul-et-Valmalle), les garrigues du Mas Dieu sont le support d'un projet « *d'écoparc* » visant à mettre en valeur, sur près de 500 hectares, le patrimoine écologique et les savoir-faire agronomiques locaux. Le projet prévoit d'y développer des activités agricoles méditerranéennes traditionnelles (vigne, olivier, pastoralisme) et de mettre en valeur des espaces naturels et un patrimoine bâti remarquables (garrigues, mas).

Parmi ces 11 sites stratégiques, on peut noter différentes catégories :

- des espaces périurbains naturels où il est nécessaire d'inventer de nouvelles formes de gestion. Les notions d'Ecoparc et d'agri-parc sont des solutions nouvelles intéressantes aux problèmes de la gestion de ces espaces ; toutefois, on peut souligner le flou de telles dénominations et surtout la difficulté de traduire concrètement ces intentions. Pour les terres de Maguelone, la visée est semblable, mais la mise en œuvre semble mieux définie ;
- des espaces d'activités stratégiques : le site de Thomassy pour l'avenir technopolitain de la métropole, le lieu de la future gare TGV, la Porte Est pour les grandes zones d'activités et enfin, l'avenue de la Mer pour le développement commercial ;
- des sites pour les développements résidentiels dont tous, à l'exception du site « Naussargues - Bel Air » visent à tirer parti du développement des transports collectifs.

La lutte contre l'étalement urbain

La question de développements urbains potentiels est étroitement imbriquée à la fois dans celle des transports et dans celle des espaces naturels. Un premier maillage au 1/50 000^{ème} sert de support aux esquisses de plans de secteur fondées sur un postulat : le tiers des développements doit être réalisé sous forme de réinvestissement urbain et les deux tiers restants seront des extensions, mais leur superficie sera limitée à 2500/3000 hectares représentant 7 % de la superficie de l'agglomération. Un minimum de réinvestissement urbain est défini, différent pour Montpellier (50%) et les communes périphériques (20 %).

Deux types de limites au développement urbain sont reconnus par le schéma de cohérence territoriale :

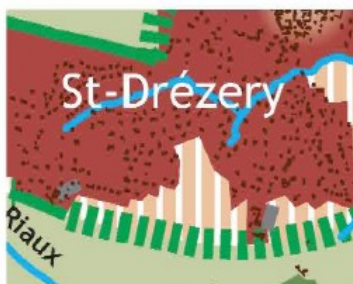
- les limites « *déterminées* ». Elles sont liées à des composantes préexistantes de la géographie physique ou humaine (ligne de crête, lit majeur d'un cours d'eau, infrastructures, etc.).
- les limites « *à conforter* ». Les limites « *à conforter* » ne se réduisent pas à un simple trait sur les plans de secteur, dont l'échelle au 1 / 25 000^{ème} permet de considérer qu'elles représentent une « épaisseur » de 100 à 150 mètres. Les surfaces correspondantes sont autant d'occasions de concevoir des projets d'aménagement permettant d'assurer la valorisation réciproque entre ville et nature ou agriculture. À cet égard, deux situations se présentent selon la localisation de ces limites. Si les limites « *à conforter* » sont contiguës à un espace urbain existant, elles autorisent une extension urbaine mesurée permettant de valoriser une nouvelle bande

constructible en façade sur la nature. Si les limites « à conforter » sont contiguës à un espace d’extension urbaine potentielle, elles participent à une démarche de projet d’aménagement d’ensemble qui peut être exprimé dans un « *plan de référence* ».

Traitement des limites au développement urbain



Limite déterminée par la géographie



Limite à conforter en extension urbaine



Limite à conforter en contact avec le tissu existant

Source : SCOT de Montpellier, DOG, p. 123

Réguler la densité

On distingue trois « niveaux d’intensité » de développement intégrant toutes les catégories de programmation (habitat, activités, équipements, infrastructures), mesurables sur le moyen terme, à l’échelle des secteurs d’extension urbaine. Les densités vont du niveau C (plus de 20 logements ou plus de 2000 m² de surface hors œuvre nette- SHON - à l’hectare) dans la seconde et la troisième couronne, jusqu’au niveau A (plus de 50 logements ou de 8000 m² de SHON à l’hectare) dans la ville-centre et la première couronne en passant par un niveau B intermédiaire (de 30 logements à l’hectare ou plus de 4000 m² de SHON à l’hectare) dans la première et la seconde couronne. Les choix opérés en matière de densité d’urbanisation vont beaucoup plus loin que la loi n’y oblige. Les choix retenus sont très proches des solutions britanniques : les densités sont définies en nombre de logements à l’hectare et un pourcentage minimal de réinvestissement est fixé⁴⁷⁶. Le rôle de l’architecte a été essentiel pour convaincre les élus d’adopter de nouvelles formes urbaines. Relayant son discours, des dessins permettent de dissiper les craintes de certains devant les effets de la densification.

⁴⁷⁶ CULLINGWORTH, Barry, *Town and Country Planning in UK*, Routledge, London, 2001, 13^{ème} édition, 528 p.

Recollement des plans de secteur au 1 : 25000^{ème} du SCOT de Montpellier

Pages impaires

Pages paires

Source : Communauté d'agglomération de Montpellier

D-3-f Les avancées méthodologiques du SCOT de Montpellier

Le SCOT de Montpellier a été salué : Bernard Reichen, un des ses principaux concepteurs, a reçu en novembre 2005 le grand Prix de l'urbanisme décerné par le Ministre de l'Équipement. L'ensemble de son œuvre –surtout d'architecture – a été mentionné, mais également la démarche de planification menée à Montpellier. Pour le Ministre Dominique Perben, « *cette réalisation deviendra sans doute un modèle du genre, croisant une approche de projet urbain avec celle de la planification* »⁴⁷⁷.

La plus-value du SCOT

Le schéma a le mérite d'éviter la recherche de l'exhaustivité, écueil qui a certes une source législative, puisque la loi invite à couvrir un très large champ de problèmes par le biais du SCOT. De plus, dans le cadre des études, une tendance « *cumulative* » prévaut souvent, qui conduit à traiter tous les sujets sans en étudier véritablement aucun, à préférer les généralités au détriment d'un ciblage de thématiques spécifiques. Dans le cas présent, ce piège a été évité au profit de l'approfondissement d'un certain nombre de thématiques (l'étalement urbain notamment). Par exemple, si les exigences législatives sont rappelées à propos de la mixité sociale, celle-ci ne fait pas l'objet d'un traitement spécifique : « *La mixité nous en parlons, ça va de soi. Mais un SCOT qui passe son temps à parler de la mixité sociale, il passe à côté de l'objet principal qui est la maîtrise de l'étalement urbain... On sait qu'il faut effectuer un rattrapage pour le logement social, on est attentif à la mise en œuvre du PLH, mais c'est une politique de conventionnement avec les bailleurs sociaux et d'aide de l'agglomération sur certains types de projets immobiliers, c'est une politique foncière. Le SCOT n'a pas vocation à rabâcher de multiples fois qu'il faut de la mixité sociale, il aurait d'abord vocation à affirmer la nécessité de la lutte contre l'étalement urbain et la nécessité de la mixité fonctionnelle* »⁴⁷⁸...

Dans le domaine des transports, il ne s'agit pas non plus de reprendre les éléments du PDU : le projet se présente plus volontiers comme un prolongement prospectif du PDU et comme un volet qualitatif du Dossier Voirie d'Agglomération.

⁴⁷⁷ Discours lors de la remise du grand prix de l'urbanisme, le 28 novembre 2005.

⁴⁷⁸ Entretien avec Frédéric Rossignol, le 7 juillet 2005.

Un SCOT pour faire

Pour la mise en œuvre du SCOT, ont été rédigées trois chartes qui servent, sans valeur prescriptive, à faciliter la mise en compatibilité des plans locaux d'urbanisme et des opérations d'aménagement avec les prescriptions du document d'orientations générales du SCOT

La première charte est une charte des plans locaux d'urbanisme. L'objectif est d'harmoniser la forme et le contenu des PLU et de proposer des dispositions réglementaires qui permettent de répondre aux prescriptions du DOG (mixité des fonctions, règles morphologiques plutôt que coefficient d'occupation au sol, imperméabilisation des sols, stationnement ...). La deuxième charte est une charte des espaces publics de voirie. L'objectif est de préfigurer les typologies qualitatives de voirie pour en faire le support homogène du paysage urbain de l'agglomération. Enfin, une charte des projets urbains, la plus immédiatement opérationnelle, a pour objectif de susciter et d'encadrer l'élaboration concertée des projets urbains entre les communes et l'agglomération.

Le SCOT ne se veut pas seulement un document de contrainte, mais également un guide pour les aménagements à réaliser.

D-4 Conclusion sur les SCOT

D-4-a Périmètre pertinent ou périmètre consistant ?

Une des dispositions majeures de la loi SRU pour inciter les communes à coopérer dans un rayon à peu près semblable à celui de l'aire urbaine est la règle dite des « 15 kilomètres » : elle a produit des effets certains à Caen et à Dijon en incitant des communes périurbaines à entrer dans une démarche de planification avec la ville-centre. Au plan national, le SCOT apparaît également un des rares lieux de débat à l'échelle des aires urbaines. Toutefois, nous avons vu qu'à Montpellier, cet objectif n'a pas été atteint puisque le SCOT se limite aux seules communes de la communauté d'agglomération, soit le cœur de l'aire urbaine. Cependant, c'est ce SCOT qui a été réalisé le plus vite, puisque c'est dans ce périmètre restreint que les accords ont pu être trouvés le plus rapidement.

Il paraît donc, paradoxalement, que c'est dans le périmètre le moins pertinent que les choix opérés semblent les plus consistants. Alors que le mythe de l'optimum dimensionnel des institutions a été très vivace chez les géographes et les urbanistes, il apparaît que la pertinence des périmètres n'est pas toujours suffisante pour faire aboutir des projets cohérents. Il nous semble même, dans les trois cas étudiés, que la consistance des choix opérés soit inversement proportionnelle à la pertinence des périmètres.

D-4-b Une mutation culturelle dans l'approche de l'urbanisme

Une mutation culturelle est perceptible dans la manière dont les élus conduisent les politiques d'urbanisme avec la mise en place simultanée des SCOT et des intercommunalités : la nécessité de partager et de discuter à un échelon supra-communal est aujourd'hui ressentie par l'ensemble des élus. Rares sont les élus qui refusent totalement le principe d'un regard intercommunal sur leurs plans locaux d'urbanisme. Le cas de Varois-et-Chaignot dans l'aire urbaine dijonnaise – et sa résolution dans le sens souhaité par le syndicat mixte – montre que l'échelle intercommunale devient incontournable et qu'une commune ne peut plus mener une politique oublieuse de son environnement immédiat.

Les discours sur les grandes valeurs promues par le législateur, le développement durable ou la mixité, se diffusent auprès des maires. De nombreux documents communaux reprennent ces

thèmes – parfois sous l’influence des bureaux d’études – et sont le signe de cette acculturation progressive des élus communaux à ces thèmes parfois éloignés de leurs préoccupations immédiates. On peut noter une différence d’approche entre les communes membres des communautés d’agglomération centrales et les autres communes : dans la communauté d’agglomération, on partage de nombreuses compétences et donc *in fine*, la définition de politiques communes est indispensable. De plus, on bénéficie du personnel et des techniciens de la communauté d’agglomération qui se révèlent souvent porteurs de ces valeurs promues par le législateur. Dans les communautés de communes périphériques, les compétences partagées sont peu nombreuses et les services d’urbanisme souvent indigents. Aussi, l’émergence d’une réelle solidarité intercommunale est-elle beaucoup plus faible dans les zones périurbaines. Dans ces zones également, les relais de diffusion des « *bonnes pratiques* » sont également moins présents que dans les communautés d’agglomération dotées de services aménagement et urbanisme au personnel nombreux et qualifié.

Un réel « *esprit SCOT* » peut se développer grâce à une très forte « *pédagogie* », selon le terme utilisé de manière très fréquente par les techniciens pour expliquer leur travail auprès des élus.

D-4-c L’absence de lien privilégié entre plan et contrat

La possibilité de lier contrat et planification avait été avancée par certains. Marc Wiel notait l’intérêt de l’harmonisation des deux procédures : « *Le SCOT, s’il est fait tout seul, sera conduit dans ces conditions sans donner toute la place qu’elle mérite à la dimension « aménagement du territoire ». L’apport du projet d’agglomération – contrat d’agglomération au SCOT est de cet ordre. Le SCOT risque d’aller trop vite aux thèmes qui constituent sa spécificité technique propre, celle de l’agencement urbain (logements, déplacements, zones d’activités, paysage etc.), dans une philosophie plus planificatrice que projectuelle* »

De plus, « *l’autre opportunité qui nous paraissait intéressante dans l’accouplement projet d’agglomération – SCOT était de finaliser le SCOT dans le contrat d’agglomération et que ce contrat d’agglomération puisse devenir multi-partenarial (avec le département entre autres). C’est cette procédure, plus, à la limite, que le transfert des compétences, qui instituera véritablement le « pouvoir global et partagé d’agglomération », qui nous manque tant, que ce soit dans la perspective de l’aménagement du territoire ou dans celle de l’aménagement urbain* ⁴⁷⁹ ».

Certains techniciens et élus ont, à la suite de ce constat, émis le souhait d’une fusion entre les deux procédures. Robert Grossmann et Michel Reverdy, respectivement président et directeur du

⁴⁷⁹ WIEL, Marc, « Pour une harmonisation des démarches de projet d’agglomération et de SCOT », in CERTU, CODIRDU, *Lois Voynet, Chevènement, SRU*, 2002, pp. 105-106

syndicat mixte en charge de l'élaboration du SCOT de la région de Strasbourg ont milité pour que pays et SCOT fusionnent en un outil unique : *« Il n'y aurait plus alors qu'un seul outil, de portée juridique - et donc contraignante - à la fois de planification (concertée, négociée) et de contractualisation, cette dernière partie permettant d'ailleurs sa mise en oeuvre, tellement importante. Il ne subsisterait plus qu'une seule structure (de type syndicat mixte ou communauté, - accessoirement GIP (groupement d'intérêt public) - selon le type de périmètre choisi) pour porter cet outil. Cet outil unique nous aiderait également à éviter les empièlements de périmètres que l'on connaît, ici ou là, et devrait également nous permettre de faire quelques économies, car, bien souvent, on finance deux fois les mêmes diagnostics...⁴⁸⁰ »*

Certains expriment toutefois leur scepticisme devant l'utilité d'une telle fusion entre les deux procédures : *« Le registre n'est pas du tout le même.... On a rarement eu l'expérience de construction d'un projet de territoire du même acabit pour un projet d'agglomération ou un projet de pays que pour un SCOT [...]. J'ai instruit des projets de pays. Un projet de pays, c'est d'abord le projet d'un notable local, qui travaille avec un certain nombre d'acteurs locaux, c'est du développement local traditionnel. On ne peut pas mettre sur le même plan un projet de développement local et un projet de planification pour lequel on fige des valeurs fondamentales dans la durée. Un document de planification va, par exemple, décider une infrastructure lourde qui ne va pas évoluer quand la majorité va changer. Quand on fige des valeurs foncières, on les fige dans la durée⁴⁸¹ ».*

Dans la pratique, il y a effectivement peu de liens entre contrat et plan. Les périmètres sont différents. A Dijon, le contrat est signé par l'agglomération, tandis que le SCOT s'étend sur plus d'une centaine de communes. Dans le cas où les périmètres se recoupent, à Montpellier par exemple, ou à Caen, entre le SCOT et le pays, les travaux ne sont pas du tout menés de concert. Les techniciens se livrent parfois une concurrence entre *« coordinateurs de l'action publique »* et ne se communiquent pas toujours leurs projets.

D-4-d Le SCOT : élément d'une planification en continu

Le SCOT n'est qu'une démarche de projet parmi la multitude de procédures offerte aux collectivités locales.

Le SCOT intègre les acquis de nombreux documents de planification sectorielle : les plans de déplacements urbains, les programmes locaux de l'habitat, les plans d'élimination des déchets

⁴⁸⁰ GROSSMANN, Robert, REVERDY, Michel, « SCOT et pays : Plaidoyer pour un outil unique », *Moniteur BTP*, n° 5183, du 28/03/2003, p. 402

⁴⁸¹ Entretien avec Christian Curé, sous-directeur de la planification stratégique, Ministère de l'Équipement, le 6 janvier 2006.

ménagers etc. De plus, les SCOT doivent tenir compte de projets, publics ou privés : le SCOT est alors l'occasion de réfléchir à leur intégration dans la ville, leur modalité de réalisation etc.

Ce constat a été présenté par Frédérique Hernandez à propos des PDU : « L'observation empirique de l'élaboration du PDU de Marseille montre qu'en réalité, les étapes de l'élaboration d'un PDU ne s'enchaînent pas les unes à la suite des autres, elles sont toutes menées en parallèle, et par conséquent, interagissent. En effet, à l'instant donné, à la demande de l'Etat, une agglomération engage l'élaboration d'un PDU, des diagnostics existent ou sont en cours, des enquêtes ont été conduites (enquêtes ménages par exemple), des documents d'orientations sont en train d'être produits, des études de faisabilité de projets techniques sont engagées...⁴⁸² ».

On pourrait élargir le raisonnement en disant que la succession dans le temps des procédures offre l'opportunité d'une planification en continu. La procédure de SCOT se différencie des autres par sa volonté de traiter de l'ensemble des sujets et par son périmètre plus large. Par ailleurs, le SCOT peut être l'occasion de faire partager à de nombreux élus un certain nombre d'orientations développées parfois depuis longtemps au sein des services techniques. C'est le cas à Montpellier, où le SCOT est l'occasion de « mise en scène » de projets depuis longtemps élaborés.

D-4-e Mais une planification sans contrôle sur l'étalement urbain ?

Les schémas de cohérence territoriale marquent une nouvelle pratique de la planification. Mais cette pédagogie trouve des limites dans le thème de la ville compacte : l'injonction législative de lutter contre l'étalement urbain se traduit difficilement dans les normes du SCOT.

En effet, si le SCOT de Montpellier se montre assez innovant et prescriptif afin de gérer de manière plus économe l'espace, son périmètre très restreint rend impossible toute gestion réelle de l'étalement urbain au-delà du périmètre de la communauté d'agglomération.

A Caen et à Dijon, la lenteur de la mise en œuvre des nouveaux outils est certes liée aux lourdeurs procédurales et politiques inhérentes à tout processus de planification. Mais plus fondamentalement, cette lenteur s'explique plutôt par l'absence d'une vision commune de l'avenir de l'aire urbaine, en tout cas, par l'absence d'accord sur la nécessité d'une politique de « ville compacte ». C'est la thèse que nous souhaitons développer dans la dernière partie conclusive.

⁴⁸² HERNANDEZ, Frédérique, *Le processus de planification des transports urbains entre projets techniques et modèles de ville*, Thèse d'aménagement de l'espace et d'urbanisme, Institut d'aménagement régional, Université d'Aix-Marseille III, décembre 2003, p. 175

CONCLUSION GENERALE – « *LES INFORTUNES DE LA VERTU* » DU DEVELOPPEMENT DURABLE A L'INCOHERENCE TERRITORIALE

Après avoir fait une analyse de la mise en place des regroupements intercommunaux et des schémas de cohérence territoriale dans les trois aires urbaines de Caen, Dijon et Montpellier, nous souhaitons nous dégager de ces cas particuliers pour présenter, de manière plus générale, les effets des politiques d'aménagement sur l'organisation urbaine.

Nous avons vu les difficultés pour les acteurs locaux à se saisir des SCOT, dans les trois cas d'étude de Caen, Dijon et Montpellier. A Caen, le SCOT semble enlisé parce que les élus de la communauté d'agglomération et ceux des communautés de communes périurbaines n'ont pas de stratégie commune et parce que le Conseil Général et la ville centre s'opposent. A Dijon, si les résistances initiales sont surmontées, il y a encore loin entre le partage d'orientations générales et la définition d'un projet d'aménagement. A Montpellier également, on peut dire que l'objectif de faire du SCOT un outil d'aménagement de l'aire urbaine, c'est-à-dire à la fois de la ville agglomérée et de la ville périurbaine, a échoué, faute d'un périmètre qui l'aurait permis. La difficulté majeure du SCOT, au-delà des inévitables chausse-trappes juridiques, consiste donc à organiser des accords et des équilibres, à imaginer des transactions à l'échelle des aires urbaines qui puissent rendre acceptable un projet d'aménagement.

Nous rappellerons tout d'abord les principales caractéristiques des villes de la strate démographique de nos exemples, soit entre 200 000 et 600 000 habitants (*A- Cette ville que l'on veut planifier*).

Ensuite, nous identifierons, cinq logiques d'action publique structurantes pour l'organisation des aires urbaines. Ces cinq logiques d'action publique, qui sont « *vertueuses* » ou, tout au moins, compatibles, selon leurs promoteurs, avec les principes du développement durable, aboutissent à une grande incohérence territoriale. Elles rendent impossible l'émergence d'une ville « *compacte* ». Les auteurs des SCOT sont souvent dans l'incapacité de surmonter ces contradictions (B- *Le SCOT prisonnier des contradictions de l'action publique*).

Nous montrerons ensuite en quoi, l'émergence de scènes intercommunales n'est pas une simple amélioration de la gestion des affaires communales, mais entraîne une recomposition plus globale du système territorial français (C - *Le nouveau système territorial français*).

Enfin, nous verrons que, comme nous le supposions en introduction, les trois lois Voynet, SRU et Chevènement ont eu un indéniable effet sur le territoire en proposant à la fois des problèmes, des solutions, de nouveaux lieux de décision et des occasions de décision. Mais à l'issue de ce travail, il nous semble que le problème n'est pas tout à fait celui qui était posé, que la solution est inadéquate, les institutions inadaptées et les possibilités de décision souvent ignorées (D - *De la fabrique de l'incohérence territoriale ... au prochain renouveau de la planification*).

A – CETTE VILLE QUE L'ON SOUHAITE PLANIFIER

La ville actuelle ne peut plus être définie comme un espace bâti continu, mais bien plutôt comme un territoire fonctionnel. L'INSEE avec son concept d'aire urbaine⁴⁸³ nous fournit un cadre d'analyse, certes contestable, mais qui a le mérite de montrer clairement les mutations récentes : les agglomérations n'agglomèrent plus, les constructions se diffusent dans un espace de plus en plus large. Dans ces villes où l'automobile est le moyen de transport le plus utilisé, les principales dynamiques sont les suivantes :

- un développement démographique très net des communes périurbaines. La part des nouveaux logements construits hors de la ville agglomérée ne cesse de croître et représente parfois plus de la moitié des constructions neuves des aires urbaines. L'habitat se diffuse, chaque commune accueille un nombre modéré de logements ; dans ces conditions, l'accumulation de ces décisions prises sans concertation, mais mimétiques, produit un très grand éparpillement ;
- une concentration du développement de l'immobilier tertiaire dans la ville-centre ou dans quelques pôles secondaires péricentraux de l'agglomération. Les centres urbains continuent à être les lieux privilégiés d'implantation des activités tertiaires : ce sont à la fois les lieux les plus accessibles et les plus attractifs (environnement, patrimoine etc.) ;
- un développement des commerces à la limite entre la ville dense et la ville diffuse, au croisement entre les rocade ou périphériques et les liaisons routières radioconcentriques rapides. Cela assure l'accessibilité maximale pour les clients de l'ensemble de l'aire urbaine. Dans quelques cas, cela permet d'associer la desserte en transports en commun de la ville agglomérée à une excellente desserte routière. Le commerce de centre-ville peut regagner une certaine attractivité grâce au réaménagement « *patrimonial* » et à une amélioration de sa desserte par les transports collectifs ;
- une localisation de l'industrie à proximité des anciens centres industriels par la réutilisation de terrains industriels en déshérence ou en friche. Les communes traditionnellement ouvrières dans les banlieues des agglomérations bénéficient de la proximité de la main d'œuvre et souvent d'une très bonne accessibilité ferroviaire et surtout automobile. Mais de nombreux locaux industriels s'implantent hors de l'agglomération dans de nouvelles zones d'activités qui se localisent le long des axes routiers rapides.

⁴⁸³ Cf. partie consacrée aux terrains d'étude.

Si l'on retrouve ces quatre dynamiques dans les trois cas d'études, et plus généralement, dans l'ensemble des aires urbaines de cette taille, leurs caractéristiques varient selon les contextes locaux (histoire économique et sociale, particularités physiques des territoires etc.). Ce qu'il est important de noter, c'est que, contrairement à ce que suggère l'image du « *chaos* » parfois utilisée pour décrire les mutations contemporaines de la ville, l'organisation urbaine semble obéir à un certain nombre de logiques organisatrices. Si la notion de *ville diffuse* est intéressante parce qu'elle exprime l'éparpillement de l'habitat à l'échelle de grands espaces urbains, elle ne doit pas être comprise comme la diffusion de l'ensemble des activités urbaines. En effet, si le logement semble obéir à une logique de diffusion, ce n'est pas le cas pour l'industrie, les bureaux ou les commerces.

Forme de la ville contemporaine



B – LE SCOT, PRISONNIER DES CONTRADICTIONS DE L’ACTION PUBLIQUE

La loi SRU, nous l’avons vu, a promu le principe de développement durable au cœur des politiques d’urbanisme. Nous ne pouvons être que frappé par la diffusion de cette notion. Rares sont les élus qui heurtent de front les logiques de développement durable mises en avant par le législateur. On peut, dans une agglomération, trouver un élu ou un maire qui heurte de front cette logique. Mais c’est plutôt l’exception qui confirme la règle⁴⁸⁴. Très peu d’élus prônent le recours à la voiture individuelle ou à l’étalement urbain. Bref, il semblerait que la « *pédagogie* » ait porté ses fruits, qu’une véritable mutation culturelle soit à l’œuvre.

Quels sont les ingrédients de ce fameux « *développement durable* » que nous retrouvons dans tous les SCOT ou tout au moins dans tous les discours préparatoires à leur élaboration ? Il nous semble que les SCOT doivent répondre à cinq logiques d’action publique, parfois antérieures à l’adoption des trois lois, mais qui sont toutes retravaillées, réorientées ou légitimées au nom du développement durable. Ces logiques sont le renforcement des réseaux de transport en commun, la recherche d’une meilleure articulation entre les transports et l’urbanisme, la définition d’une politique d’infrastructure routière intégrant les objectifs de sécurité et d’environnement, la reconfiguration des échelles de l’action publique locale, enfin, les politiques de « *développement* » économique et démographique des communes.

Toutefois, la combinaison de ces logiques semble aboutir à de nombreuses contradictions, ou en tout cas, à un résultat très éloigné de l’objectif de ville compacte. Comment expliquer cette « *infortune de la vertu* » ? La procédure d’élaboration d’un SCOT semble le moment opportun pour surmonter les contradictions de l’action publique et il faut se demander pourquoi elle ne l’est pas.

⁴⁸⁴ Nous avons vu les exemples du PLU de Varois-et-Chaignot dans le SCOT Dijonnais, le cas du site Naussargues Bel-Air que le DOG du SCOT de Montpellier invite à ouvrir à l’urbanisation selon une logique totalement contradictoire avec les intentions du PADD ...

B-1 Le renforcement des réseaux de transport en commun

Toutes les villes de cette strate de population se préoccupent du développement d'un réseau de transports collectifs plus performant. Ce retour de l'intérêt pour les transports collectifs se remarque à la fin des années 1970, mais surtout au cours des années 1980 et 1990⁴⁸⁵. Pourquoi les villes ont-elles « *redécouvert* » l'intérêt des transports en commun ? Peut-être parce que le problème de la congestion des centres-villes est devenu si prégnant qu'il fallait agir efficacement, ou parce que des solutions techniques jugées périmées dans les années 1950 mais remises à l'honneur, telles que celle du tramway, existaient ? Les préoccupations environnementales ont probablement aussi joué un rôle. Quelles que soient les motivations exactes, ce regain d'intérêt date de la réalisation d'une première génération de plans de déplacements urbains suscités par la loi d'orientation pour les transports intérieurs de 1982. Les plans de déplacements urbains élaborés en application de la Loi sur l'Air et l'Utilisation Rationnelle de l'Energie de 1996 marquent l'arrivée à maturité de nombreux projets⁴⁸⁶.

Dans les trois aires urbaines que nous avons étudiées, les transports collectifs ont suscité un intérêt renouvelé depuis trois décennies. Celui-ci s'est principalement matérialisé par la réalisation de sites propres⁴⁸⁷. Dijon fait figure de ville pionnière en ce domaine, puisque la dégradation continue du service a incité l'autorité organisatrice à réaliser un site propre pour la traversée du centre-ville dès 1978. Le site propre voit passer de nombreux autobus, se succédant à très courts intervalles aux heures de pointe. Les résultats obtenus sont particulièrement nets : le nombre de voyages par habitant et par an, qui stagnait autour de 90 à 100, monte à 136 en 1979, puis progressivement jusqu'à 167 en 1983, point culminant des effets de la réorganisation du réseau réalisé en 1978.

A Caen, le projet de TVR (Transport sur Voie Réservée), après de nombreuses péripéties— dont le rejet du projet par un référendum populaire - a été finalement accepté et réalisé. A Montpellier, nous avons vu comment le projet de tramway avait été précédé, dès l'arrivée de Georges Frêche aux responsabilités de la municipalité en 1977, d'une politique de réorientation de l'urbanisation le long d'un axe prioritaire accueillant un site propre pour autobus. Le tramway inauguré en 2000

⁴⁸⁵ BEAUCIRE, Francis, *Les transports publics et la ville*, Ed. Milan, 1996, 64 p.

⁴⁸⁶ OFFNER, Jean-Marc, *Les plans de déplacements urbains*, La Documentation Française. 2006, 92 p.

⁴⁸⁷ Le principe d'un site propre consiste à séparer les transports publics de la circulation automobile en leur construisant une infrastructure particulière ou en leur réservant une partie de l'espace public.

prend place sur cet axe. Une deuxième ligne est inaugurée en décembre 2006. Les résultats en termes d'utilisation du réseau de transport sont toujours rapides et importants. Le nombre de voyages par habitant sur l'ensemble du réseau de transport urbain est passé de 90, un an avant l'ouverture de la première ligne de tramway de Montpellier, à 131, deux ans après.

Mais la réponse par le renforcement des réseaux de transport urbain, principalement la création de sites propres ne peut être suffisante, notamment parce que de nombreux habitants de la ville diffuse n'ont qu'un faible intérêt à l'utilisation d'un réseau qui ne s'étend pas au-delà de la ville agglomérée. C'est la principale critique adressée aux plans de déplacements urbains : élaborés à une échelle beaucoup trop réduite, à l'échelle de la seule ville agglomérée, ils sont incapables de répondre efficacement à la demande de déplacements des périurbains. La solution du tram-train, élaborée à une autre échelle, aurait pu être préconisée : le tram-train consiste en un transport en site propre avec des arrêts rapprochés dans la ville dense, puis des stations plus éloignées dans la zone périurbaine pour desservir les principaux bourgs ou petites villes périurbaines. Cette solution n'a que très rarement été mise en œuvre⁴⁸⁸. A Dijon, la présence d'une étoile ferroviaire apparaît comme une opportunité dans le cadre d'un développement multipolaire de l'aire urbaine, mais l'absence de villes secondaires d'importance et les nombreuses difficultés politiques et institutionnelles pour réorienter le transport ferroviaire vers la desserte périurbaine rendent cette solution sinon impossible, du moins très lointaine et inévitablement partielle.

A défaut, la principale solution proposée par les plans de déplacements urbains pour gérer les flux de déplacements radioconcentriques en provenance de la zone périurbaine consiste à réaliser des parcs-relais. A Caen, deux parcs-relais (Côte de Nacre et Jean Vilar) sont réalisés, mais ils ne comptent que 360 places pour le premier et 90 pour le second, c'est-à-dire un nombre de places dérisoire par rapport aux flux automobiles entrant dans l'agglomération (on estime qu'il y a 800 000 déplacements automobiles quotidiens à l'intérieur du périmètre des transports urbains, selon le plan de déplacements urbains de 2002). A Montpellier également, on trouve des parcs-relais. Leur utilisation est plus importante qu'à Caen. Les parcs Euromédecine (400 places) et Occitanie (225 places) sont remplis à plus de 80 % en semaine. Le parc de la Mosson, de 220 places en bout de ligne a un taux de remplissage en semaine plus faible, un maximum de 56 %. Les stationnements sont souvent de longue durée, de plus de six heures. La raison de ce bon taux de remplissage est assez simple : les difficultés de circulation et de stationnement sont importantes à Montpellier, ce qui explique l'intérêt de l'intermodalité pour de nombreux habitants

⁴⁸⁸ Des projets sont en cours à Mulhouse et à Strasbourg

des zones périurbaines⁴⁸⁹. Des parcs-relais sont en projet à Dijon. Toutefois l'utilité des parcs-relais apparaît souvent très relative : à Nantes, à peine 3 % du trafic entrant sont captés par les parcs-relais selon Francis Beaucire⁴⁹⁰. Si cet outil est intéressant, il est très loin d'être à la hauteur d'un report modal massif des habitants des aires périurbaines.

Cet outil des parcs-relais apparaît pourtant dans de très nombreux plans de déplacements urbains⁴⁹¹. Certains avancent l'idée que faciliter la mobilité automobile périurbaine par le biais des parcs-relais pourrait, paradoxalement, se traduire par un renforcement de l'automobile. Mais surtout, il apparaît important de noter que la présence des parcs-relais manifeste, en creux, l'« *impensé périurbain* » de nombreuses politiques de développement des transports collectifs réalisées au gré des plans de déplacements urbains.

⁴⁸⁹ PRADY, Geneviève, « Tramway de Montpellier : le succès des parcs-relais », *Cahiers Transport Aménagement en Languedoc-Roussillon*, n° 10, 2004, pp. 5-9

⁴⁹⁰ BEAUCIRE, Francis, *Les transports collectifs en site propre, Quelle contribution au développement durable ?* Rapport pour Veolia Environnement, septembre 2006

⁴⁹¹ RICHER, Cyprien, « Quelles politiques intermodales dans la planification territoriale ? Analyse des pôles d'échanges dans les plans de déplacements urbains », Communication pour le deuxième séminaire francophone portant sur les politiques de déplacement et de planification territoriale, le 20 octobre 2006.

Le renforcement des réseaux de transports collectifs urbains



B-2 Une meilleure articulation du transport et de l'urbanisme

Le renforcement des réseaux de transports collectifs et la réalisation de sites propres se sont souvent accompagnés d'un certain nombre d'autres transformations.

La réalisation d'un transport collectif en site propre est, presque partout, un projet « *intégrateur* », c'est-à-dire qu'il implique différentes transformations qui sont présentées à travers un projet technique consensuel. Certaines transformations induites sont de nature coercitive (plan de circulation, suppression de stationnement, limitation des vitesses automobiles dans le centre) et les élus sont souvent peu enclins à les adopter, sauf lorsqu'elles accompagnent un projet aussi porteur que celui d'un transport collectif en site propre, surtout s'il s'agit d'un tramway. L'ensemble du projet est ainsi souvent débattu au moment de l'élaboration des plans de déplacements urbains (PDU).

Le premier élément, compris dans l'ensemble des « *systèmes PDU* », est la requalification du centre-ville par un détournement des flux automobiles de certains axes (voies piétonnières), une réduction des vitesses autorisées (zone 30), une réduction du nombre de places de stationnement public et très souvent, un nouveau plan de circulation qui détourne les automobilistes du centre-ville. Ces transformations s'accompagnent presque toujours de politiques patrimoniales qui visent à réhabiliter le patrimoine ancien, mais aussi à le promouvoir dans un but touristique ou pour donner une meilleure image de la ville. La requalification du centre-ville a pour but de redévelopper son attractivité commerciale, compromise par le développement rapide des centres commerciaux localisés le long des roades et autres périphériques. Tous ces éléments se retrouvent à Dijon qui comprend un centre revalorisé dans le périmètre de secteur sauvegardé « *loi Malraux* », avec des rues piétonnières, et où la relance du commerce s'est faite par le biais d'enseignes nationales. Aucune ville ne semble déroger à cette reconquête des centres urbains par un « *cocktail* » comprenant renforcement des transports collectifs, mise en valeur du patrimoine et recherche d'une meilleure attractivité commerciale.

La deuxième action urbaine, souvent plus tardive, mais également liée à la question des déplacements, est la politique de densification des tissus de faubourg. La réutilisation des friches urbaines ou des terrains sous-utilisés est fortement recherchée : le recyclage foncier est un impératif financier pour les propriétaires fonciers et un impératif politique pour les municipalités

qui y voient la possibilité de requalifier la ville, de « *recondre* » le tissu urbain ou de créer de nouveaux équipements. A Dijon, par exemple, de très nombreuses friches ont été produites par la réduction du parc immobilier du ministère de la Défense au moment de la suppression du service militaire. Leur réutilisation s'articule avec le projet de réaliser une ville plus dense. A Caen, les différentes occasions de recyclage foncier sont situées le long de la ligne de tramway qui apparaît comme le lien entre les différentes formes de renouvellement urbain⁴⁹². La volonté de redensifier les quartiers de faubourg ne passe pas uniquement par de grandes opérations, mais aussi, par l'assouplissement des règles des plans locaux d'urbanisme pour permettre une densification progressive à proximité des nœuds de transport collectifs.

Exemple de projet de renouvellement urbain



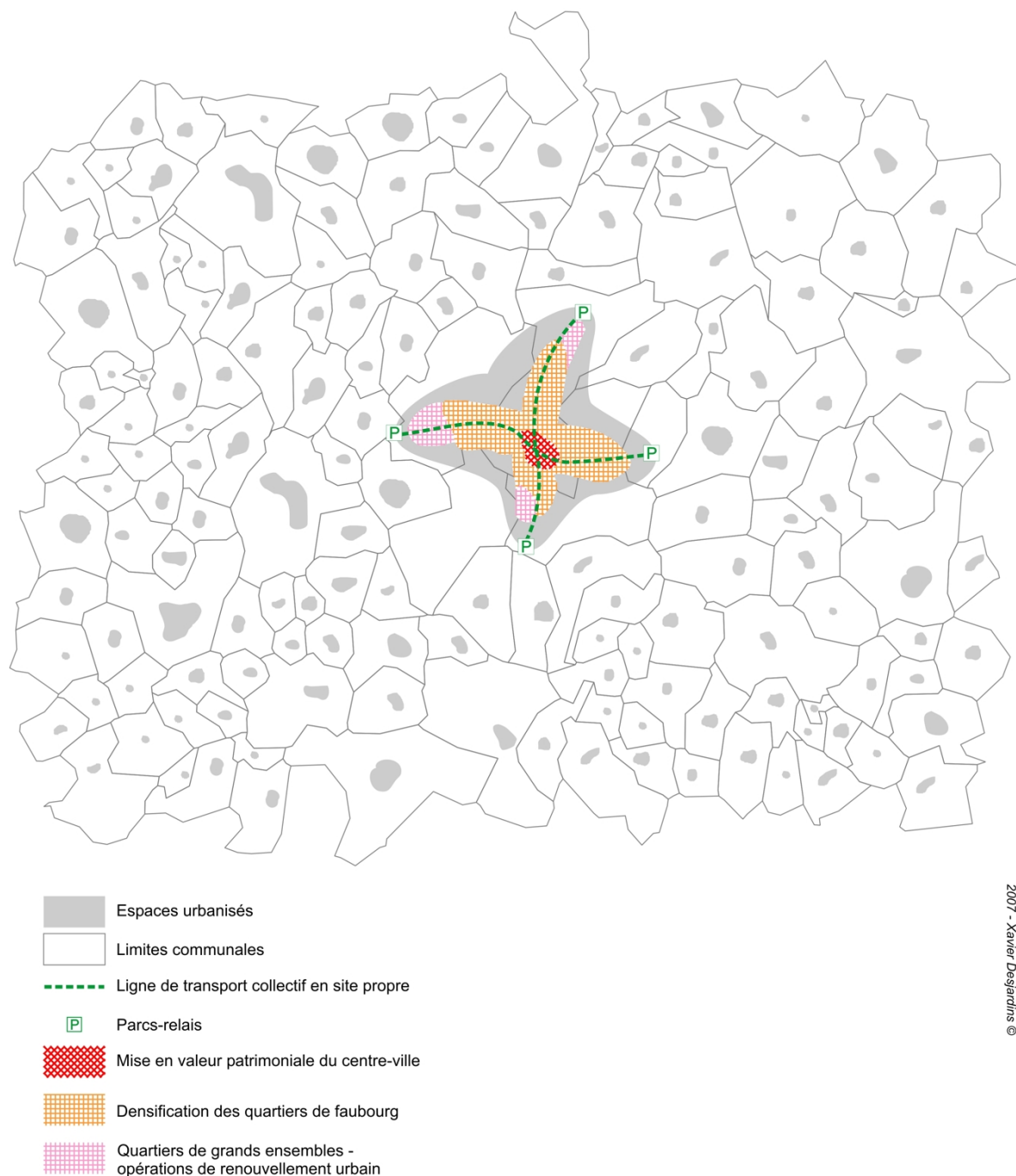
Projet lauréat pour la transformation de la friche « Junot » de 9,3 hectares au nord de la ville de Dijon. Source : communauté d'agglomération de Dijon, 2006

Enfin, le troisième élément de cette politique concerne les quartiers difficiles. A Caen, il est remarquable que la première ligne de tramway relie les trois quartiers emblématiques de la politique de la ville à l'échelle de l'agglomération : la Grâce-de-Dieu et la Guérinière au Sud de la ville de Caen et au nord, la commune d'Hérouville-Saint-Clair. Ce sont les trois sites du Grand Projet de Ville de l'agglomération. La volonté « *sociale* » d'obtenir un meilleur désenclavement de ces quartiers pour faciliter l'intégration urbaine de leurs habitants, se conjugue avec la volonté

⁴⁹² BERGEL, Pierre, *Quand la ville se refait, renouvellement urbain et grandes emprises foncières, Etude de cas en France métropolitaine et dans deux agglomérations de province : Caen et Angers*, thèse de géographie, université de Caen, sous la direction de Robert Hérin, 2002, 409 p.

d'obtenir une bonne rentabilité de l'investissement du tramway que semble devoir assurer l'importance de la clientèle dite « captive⁴⁹³ » dans ces quartiers populaires⁴⁹⁴.

L'articulation transport-urbanisme



2007 - Xavier Desjardins ©

⁴⁹³ Dans le monde des transports, le terme « captif », sous-entendu « captif des transports publics », désigne les personnes qui ne disposent pas personnellement d'un moyen de transport motorisé. Certaines sont captives en permanence : elles sont dans l'incapacité d'avoir ou d'utiliser un véhicule en raison de l'âge, d'un handicap ou du coût. D'autres le sont temporairement : le véhicule est utilisé par quelqu'un d'autre.

⁴⁹⁴ DESJARDINS, Xavier, *La mise en œuvre de l'article 123 de la loi SRU, la tarification sociale dans les transports collectifs au service de la lutte contre les exclusions*, Rapport de stage pour le Conseil Général des Ponts et Chaussées, Ministère de l'Équipement, La Défense, 2002.

Le tramway dans le centre, un faubourg et un quartier populaire de Montpellier

Dans le centre-ville de Montpellier, l'arrivée du tramway participe de la requalification de l'espace public



Opération de densification à proximité d'un arrêt de tramway dans les faubourgs de la ville



Arrivée du tramway dans le quartier populaire de Mosson (anciennement ZUP de la Paillade), au nord de la Ville.



Source : Photos Xavier Desjardins

B-3 La politique d'infrastructure routière

On peut se demander si la politique de développement des transports en commun est suffisante, alors que l'on voit le développement rapide du réseau routier, vecteur principal de la périurbanisation.

La réduction des vitesses automobiles a été poursuivie et s'est révélée relativement efficace dans les centres-villes, pour autant que des modes alternatifs performants aient pris en charge le besoin de mobilité. Le signal envoyé aux usagers des espaces centraux est qu'une lenteur relative est le prix à payer pour utiliser ce bien collectif que représente le centre. Ce choix a été opéré dans de nombreuses villes et ceci n'a pas conduit à étouffer les centres-villes. L'attractivité commerciale et résidentielle ne s'est pas démentie. Il s'agit d'un choix économique cohérent pour des élus qui cherchent à valoriser le patrimoine public qu'ils ont à gérer. Ce qu'ils valorisent le plus n'est pas le temps, mais le patrimoine inclus dans l'espace urbain et sa capitalisation dans les valeurs foncières. Le choix de réduction localisée des vitesses automobiles et de faible valorisation collective des gains de temps n'est pas un choix anti-économique, tout au moins, il ne l'est pas tant que la zone contrainte n'est pas trop large. Cette volonté de réduire la vitesse dans les centres se retrouve également dans les bourgs et villages : alors que la route a permis le développement, à partir d'un certain stade, elle devient plus une gêne qu'un atout et c'est alors que les édiles

souhaitent détourner le trafic de transit par la réalisation d'une déviation⁴⁹⁵. On retrouve cette politique dans tous les SCOT qui, en complément des programmes de réalisation de transport collectif dans les centres urbains, proposent la densification à proximité de ces centres et une urbanisation plutôt compacte dans les communes périurbaines.

L'application de la réduction des vitesses automobiles devient difficile à mesure que l'on s'éloigne du centre urbain : les vitesses moyennes des déplacements automobiles y sont beaucoup plus élevées et il est difficile de perturber des déplacements de périphérie à périphérie pour lesquels les transports en commun sont difficilement concurrentiels.

Une diminution de la vitesse maximale autorisée sur les autoroutes ou les voies rapides peut avoir une incidence forte sur la sécurité routière, mais n'aurait qu'un impact très limité sur les temps de déplacements globaux des citoyens⁴⁹⁶. De plus, la lenteur des déplacements internes à la ville-centre est d'autant mieux acceptée que les possibilités réelles de contournement existent pour les trafics de transit ou les trafics de périphérie à périphérie. C'est la raison pour laquelle les mêmes documents souhaitent contraindre la mobilité automobile dans les centres-villes, mais militent en même temps pour la réalisation de boulevards périphériques et autoroutes de contournement très coûteux.

La réalisation de nouvelles infrastructures est souvent justifiée par les nécessités du trafic interurbain. Aussi, à Caen, les programmes de développement routier sont-ils clairement annoncés par le directeur de l'agence d'urbanisme : « *L'achèvement du réseau routier caennais se fera, parce que ce n'est pas seulement une problématique caennaise. En raison de la réalisation de l'autoroute des estuaires, Caen ne peut bloquer le dispositif, on aura le contournement sud et tout le monde le veut. Deuxième raison, il y a des flux touristiques importants, ne négligeons pas l'importance pour l'agglomération francilienne d'aller directement sur le littoral, sans passer par Caen. La réalisation d'une liaison directe entre Troarn, c'est-à-dire l'A13 et la Cote de Nacre sans passer par le périphérique, va se réaliser*⁴⁹⁷ ».

Notons que, dans cet exemple, la réalisation du réseau routier n'est pas justifiée pour les déplacements internes à l'agglomération, mais pour les déplacements de transit, notamment pour

⁴⁹⁵ THEBERT, Marianne, *Logiques de l'action publique dans le périurbain rennais : les élus face à la mobilité*, Thèse, Université Paris 1, 2005, 488 p.

⁴⁹⁶ Syndicat mixte pour l'élaboration et le suivi du schéma directeur de la région grenobloise qui a publié *Pour un chrono-aménagement des territoires, vers des autoroutes apaisées*, juin 2005, np. Jean-Pierre Orfeuil précise que dans le cas d'un déplacement de 20 kilomètres sur autoroute et de 10 kilomètres sur le réseau secondaire et urbain et où la vitesse est de 100 Km/h sur autoroute et de 25 Km/h ailleurs, l'abaissement de 100 à 80 de la vitesse moyenne autorisée sur autoroute se traduirait par une augmentation du temps de parcours total de 3 minutes, c'est-à-dire de 8,3 %. Dans le cas d'une baisse de la vitesse limitée à 10 %, l'augmentation du temps de parcours ne sera que de 1,3 minutes. ORFEUIL, Jean-Pierre, « Quelques éléments de réflexion sur la notion de vitesse », in *Pour un chrono-aménagement*, opus cité.

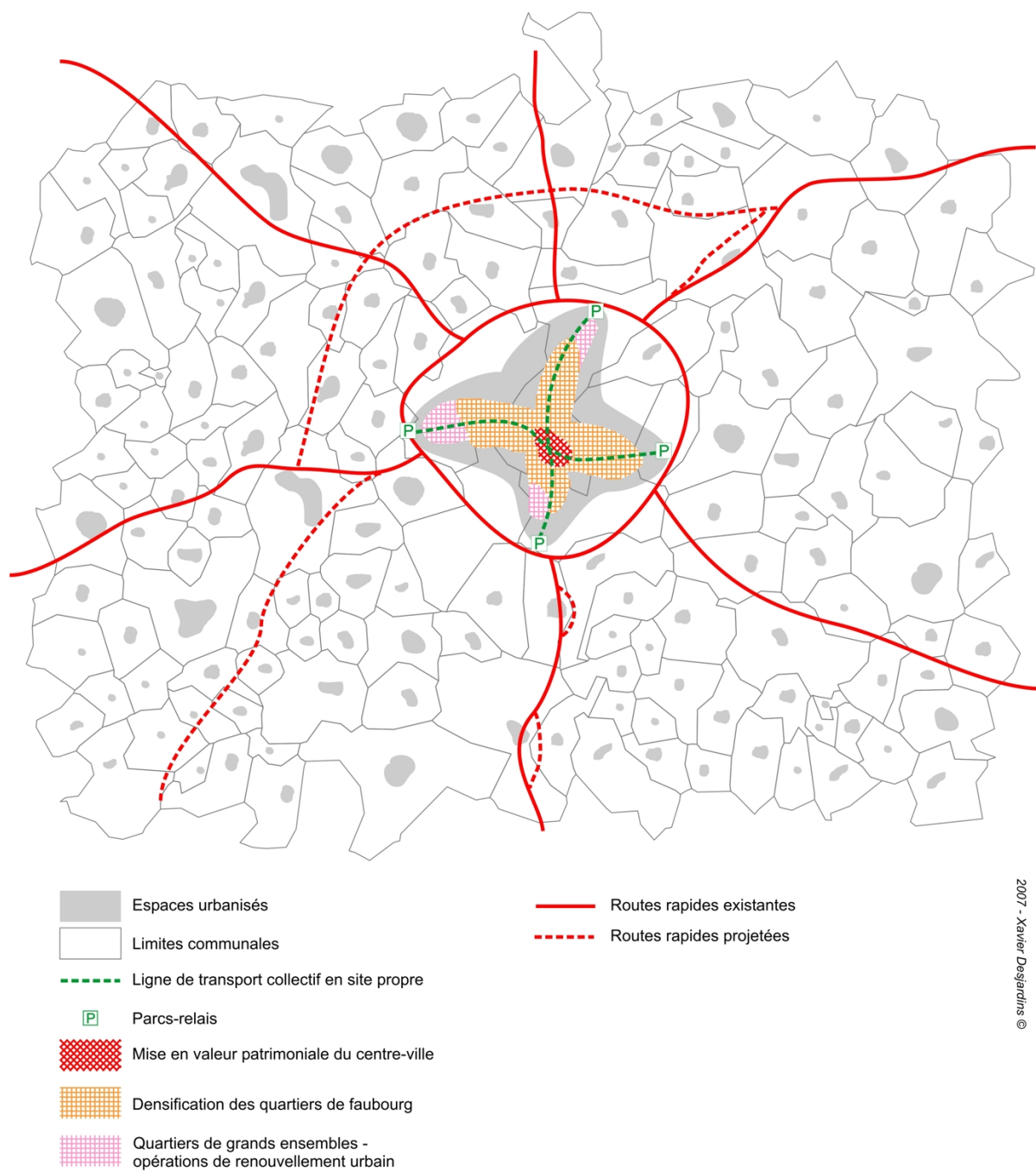
⁴⁹⁷ Entretien avec Patrice Duny, directeur de l'agence d'urbanisme de Caen, le 13 juillet 2006.

ceux qui ont une finalité économique. Cela permet de montrer le primat de la préoccupation économique en matière d'aménagement sur les autres composantes du développement durable. Mais on peut également supposer que la réalisation de ces infrastructures facilitera la mobilité intra-urbaine, dans la mesure où il est rare que les autoroutes restreignent cet usage. La localisation des échangeurs permet souvent un usage intra-urbain d'une infrastructure justifiée par les besoins du trafic interurbain.

Mais les nouvelles infrastructures sont parfois réalisées pour répondre à une demande locale. Certains maires de communes périurbaines demandent un accès facilité aux autoroutes menant au centre des agglomérations. A Dijon, par exemple, les autoroutes divergent en étoile depuis de la ville-centre. Certaines ne comportent pas d'échangeurs pour desservir les bourgs périurbains. C'est pourquoi le maire de Genlis, à 20 kilomètres au sud-est de Dijon, souhaite qu'en raison de la circulation importante sur la route nationale qui relie sa ville à Dijon, soit créé un nouvel échangeur desservant sa commune. Le maire de Gevrey-Chambertin, au sud de Dijon, a la même demande. Si ces demandes ont peu de chances d'aboutir puisque l'exploitant de l'autoroute n'a pas toujours intérêt, pour des raisons de sécurité, à créer de nouveaux accès, les maires périurbains trouvent souvent une oreille plus compréhensive auprès des Conseils Généraux. Les Conseils Généraux auxquels la loi Liberté et Responsabilité Locales de 2004 confie la gestion d'une partie importante du réseau de routes nationales, ont pour principale logique d'aménagement routier, de fluidifier et de sécuriser le trafic des routes départementales, principalement par la réalisation de rocade autour des villages et bourgs existants et par la création, plus rare, de nouveaux axes routiers. Le Conseil Général de Côte d'or a ainsi créé une route rapide à deux fois deux voies entre Arc-sur-Tille et Dijon. Celle-ci a été inaugurée en 2004, sans concertation avec le Grand Dijon. Il y a aujourd'hui le projet de faire une route rapide entre Is-sur-Tille et Dijon pour délester la route département D903 qui dessert la zone périurbaine du Nord Dijonnais. Mais à aucun moment, il n'y a eu de débat entre les tenants de cette logique routière et les urbanistes. Les techniciens du SCOT ont pris connaissance de ce projet au moment de la demande de mise en conformité des plans locaux d'urbanisme, c'est-à-dire au moment de la déclaration d'utilité publique. Par ailleurs, de nombreux projets, plus ponctuels, visant à créer des déviations autour des villes traversées par des radiales conduisent à améliorer la vitesse de circulation sur le réseau routier. Ainsi, que ce soit pour des raisons d'échelle départementale (faciliter l'accès à la préfecture) ou plus locale (dévier les routes pour détourner les nuisances sonores et renforcer la sécurité routière), l'amélioration des réseaux routiers est-elle bien réelle à l'échelle des aires urbaines.

Le modèle de segmentation spatiale des vitesses autorisées (lentes au cœur de l'aire urbaine, rapides ailleurs) ne conduit ni à une réduction de la mobilité, ni à une stabilisation des besoins en infrastructures de transports. Alors que beaucoup de politiques locales de déplacements affichent leur volonté de substituer les investissements pour les transports en commun à ceux qui sont destinés à la voiture particulière, nous devons plutôt constater la complémentarité des deux moyens de transport et leur augmentation simultanée. D'une part, les transports publics doivent être développés pour ne pas asphyxier des centres urbains peu accessibles en voiture particulière. D'autre part, les besoins financiers des voies routières de périphérie ne déclinent pas, en raison de l'accroissement de la demande.

La politique d'infrastructure routière



2007 - Xavier Desjardins ©

B-4 L'émergence d'une nouvelle géographie de l'action publique

La volonté de doter le territoire d'une nouvelle architecture institutionnelle mieux adaptée aux enjeux urbains est réelle dans tout le territoire national. Nous avons vu combien rapide avait été la recomposition des territoires institutionnels après les trois lois Voynet, Chevènement et Solidarité et Renouvellement Urbains. Ces évolutions sont, bien souvent, dans la continuité de formes plus anciennes, et plus légères, d'intercommunalité, mais elles marquent toutefois une étape décisive avec la constitution de puissantes administrations intercommunales, fortement dotées en personnel. Les regroupements intercommunaux ne sont plus l'apanage des seules villes importantes, l'ensemble du territoire en est couvert, notamment dans les territoires périurbains.

A l'échelle des aires urbaines, un même schéma semble se répéter : au centre, autour de la ville-centre se constitue une communauté d'agglomération. Le passage à la communauté d'agglomération est l'occasion pour les districts de « *gagner* » quelques communes : que ce soit de manière extrêmement conflictuelle comme à Montpellier, ou selon une lenteur toute consensuelle comme à Caen, le résultat est à peu près semblable : les communautés d'agglomération ne couvrent qu'une petite partie de l'aire urbaine, entre 20 et 40 communes.

Autour de ces communautés d'agglomération, se développe tout un réseau de communautés de communes aux compétences beaucoup moins nombreuses : la politique d'équilibre social de l'habitat notamment est facultative et rares sont les communautés de communes qui saisissent cette faculté.

Aucun élément (fiscalité, arbitrages politiques, optimum dimensionnel technique ...) n'est suffisant pour expliquer à lui seul la nouvelle géographie institutionnelle. Les nouvelles institutions sont le fruit de différents processus.

L'histoire locale de la coopération intercommunale (districts, syndicats d'agglomération nouvelle, communauté urbaine) ainsi que l'existence de nombreux syndicats à vocation unique ou multiple pour les services (eau, assainissement, déchets, transport ...) est un élément très important.

Les déterminants fiscaux sont majeurs puisque l'EPCI à fiscalité propre conduit à un partage de la taxe professionnelle, ce qui requiert des calculs attentifs. Il faut aussi apprécier exactement

l'apport en dotation globale de fonctionnement bonifiée qu'entraîne l'arrivée d'un nouvel adhérent. Si les communautés d'agglomération lient des communes aux profils socio-économiques très contrastés, une étude de Philippe Estèbe et de Magali Talandier sur la composition sociale des regroupements intercommunaux montre combien les stratégies d'homogamie, c'est-à-dire de regroupement de communes au profil socio-économique comparable semblent avoir prévalu dans les territoires périurbains⁴⁹⁸. Tout se passe comme si la solidarité qu'implique la loi Chevènement ne devait s'exprimer qu'entre semblables pour ne pas être trop dispendieuse.

La définition des statuts de l'intercommunalité nécessite de nombreux arbitrages, notamment en ce qui concerne le partage des compétences entre communes et intercommunalités (assainissement, transport, équipements culturels et sportifs etc.). C'est l'exercice délicat de la définition de l'intérêt communautaire. François Benchendikh note qu'« *en expurgeant ainsi une conception autoritaire du transfert de compétences au profit des organes supracommunaux, l'objectif de la loi du 12 juillet 1999 était de leur offrir la possibilité de contribuer à l'évanescence des compétences communales. À l'inverse, la conception volontairement évasive de l'intérêt communautaire permet aux collectivités de base de se garantir contre un transfert de compétences trop massif au projet de la sphère intercommunale, et ce, par l'intermédiaire du recours à l'intérêt communal* »⁴⁹⁹. La définition du champ des compétences est entrée dans les calculs sur les périmètres : toutes les intercommunalités n'ont pas le même contenu, loin de là.

C'est aussi l'occasion d'un calcul d'opportunité politique. Comme les groupements de communes se gouvernent selon le principe du respect des communes, il faut se demander jusqu'à quelle taille, le respect de chacune est assuré, c'est-à-dire permet à chaque commune de faire entendre sa singularité. Dans certains cas, il peut être préférable de jouer la défection ou la constitution de petites communautés de communes de « *défense* », parce que l'on a peur qu'entrer dans une grande structure fasse perdre toute possibilité de « *prise de parole* »⁵⁰⁰.

Le poids des territorialités héritées est également important. Le département est presque partout une frontière infranchissable pour les nouveaux groupements. De plus, l'échelle cantonale conserve une forte prégnance. Le canton a souvent été présenté comme le chaînon faible du maillage territorial français en même temps que le support incontournable du pouvoir des notables. A Montpellier, le rôle de Jean-Pierre Mourre, maire de Courbonsec et conseiller général a été majeur pour obtenir l'intégration de l'ensemble de son canton dans la nouvelle communauté

⁴⁹⁸ ESTEBE, Philippe, TALANDIER, Magali, *La carte politique, instrument de la solidarité urbaine ? L'intercommunalité à l'épreuve de la polarisation sociale de l'urbain*, PUCA, octobre 2005, 114 p.

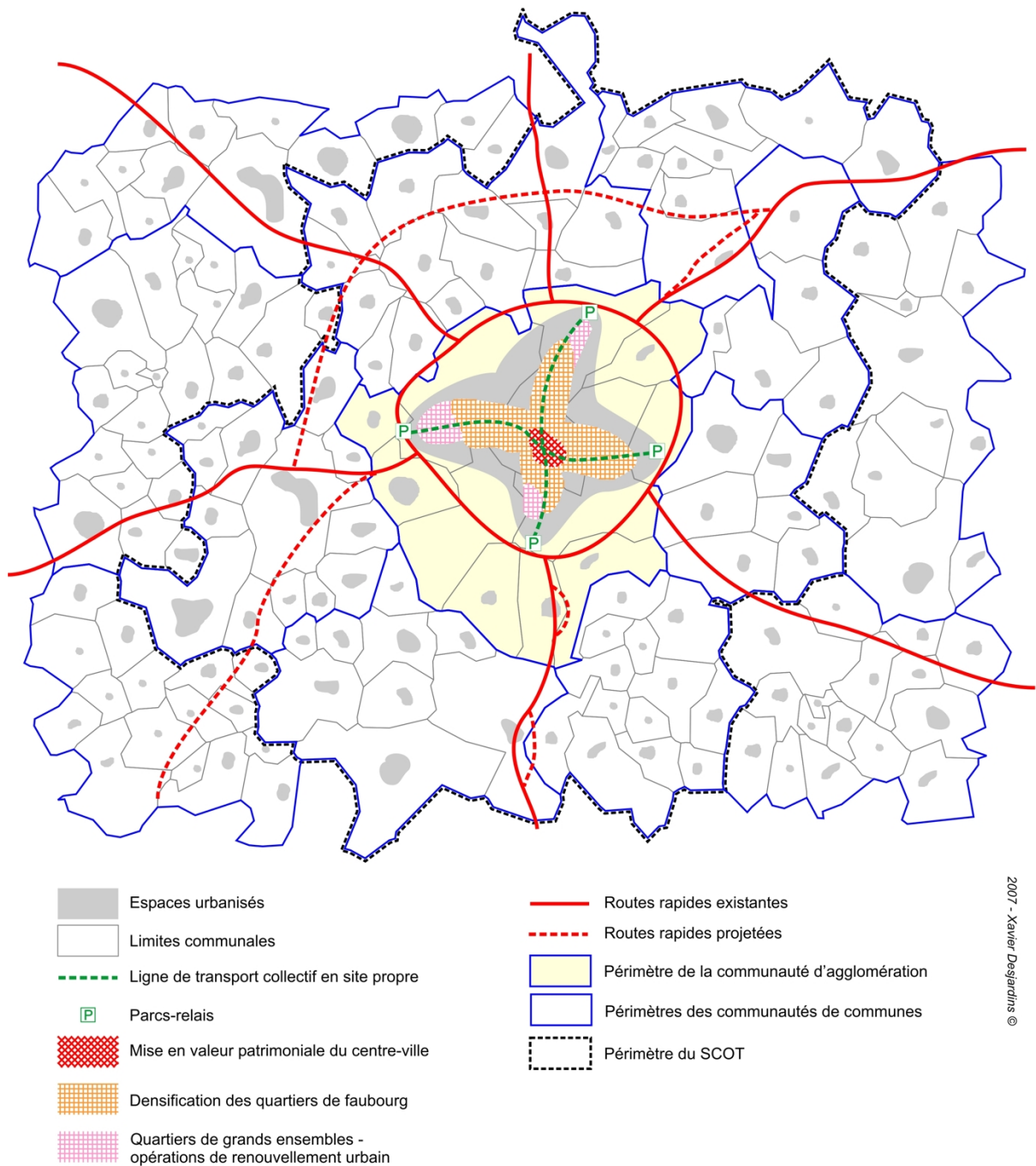
⁴⁹⁹ BENCHENDIKH, François, « L'intérêt communautaire dans les agglomérations en pratique », AJDA, n° 21, décembre 2002, pp. 1327-1331.

⁵⁰⁰ HIRSCHMAN, Albert O., *Défection et prise de parole*, Fayard, L'espace du politique, 1995, 212 p.

d'agglomération. Conscient de la nécessité de relier ce tissu périurbain à la ville-centre, il a créé un SIVOM sur le périmètre de son canton. Dans un autre sens, l'échec de l'intégration des communes de Mauguio et de la Grande-Motte peut également s'analyser comme la difficulté à diviser un canton dont les limites reprennent aujourd'hui celles de la communauté de communes du pays de l'Or. Dans le cas du SCOT de Dijon, nous avons vu comment le SCOT s'est élaboré sur des périmètres de cantons, alors que l'intercommunalité périurbaine était balbutiante. Et les intercommunalités qui se sont créées par la suite ont souvent repris les traces du canton, par exemple, le regroupement intercommunal formé autour de Genlis.

Tous ces éléments se conjuguent pour aboutir à un modèle de recomposition territoriale que l'on retrouve dans toutes les aires urbaines : une communauté d'agglomération à forte hétérogénéité sociale interne est ceinturée par une multitude de communautés de communes aux services peu développés. Le SCOT unit souvent ces différentes communautés dans un périmètre large.

La nouvelle géographie institutionnelle des aires urbaines



B-5 Les politiques de « *développement* » des communes

Nous avons vu que toutes les formes d'EPCI prévues par la loi Chevènement devaient, au minimum, comprendre un partage de la taxe professionnelle. Pour le législateur, l'incohérence des politiques de développement économique devait être restreinte à la source, c'est-à-dire dans la concurrence fiscale que se livrent les communes. Mais si les communes sont prêtes à se mettre d'accord pour la répartition des entreprises, elles ne le sont pas pour le partage des habitants.

En matière de développement économique, nous avons observé que les zones de développement se concentrent autour des nœuds routiers, et surtout aux croisements entre radiales et rocades. La mise en commun des politiques de développement apparaît donc, non seulement comme une contrainte légale dans l'intercommunalité, mais également comme une nécessité budgétaire, puisque de nombreuses communes qui se trouvent à l'écart des grands axes ne pouvaient que difficilement mener des politiques de développement efficaces. On assiste donc à une forme de développement multipolaire des zones d'activités avec un nombre limité de sites périurbains, au minimum un par communauté de communes.

Les effets de l'intercommunalité sur le développement démographique sont, en revanche, moins visibles. La mise en œuvre des SCOT permet de faire de la « *pédagogie* », selon un mot répété à satiété lors des réunions professionnelles consacrées à la planification. La périurbanisation est partout diagnostiquée comme la cause d'un renforcement de la dépendance automobile et d'un allongement des déplacements quotidiens. Les maires des petites communes rurales ou périurbaines sont invités à ne pas prévoir d'extensions urbaines trop importantes et à les réaliser, si possible, dans la continuité de l'urbanisation existante afin d'éviter l'éparpillement. De plus, les formes urbaines de ces extensions ne doivent pas consommer trop d'espace, ni se révéler trop ségrégatives : il est donc rappelé qu'il ne faut pas exiger abusivement que les terrains à bâtir soient de grande taille et qu'il faut permettre la réalisation d'une variété des formes de bâti (pavillons isolés et groupés, maisons de ville etc.). Ces principes sont mis en œuvre, avec plus ou moins de bonne volonté, par un nombre très important de maires. A Dijon, où le SCOT est en cours d'élaboration, nous avons vu que le Syndicat mixte du SCOT du Dijonnais a décidé de donner un avis sur tous les PLU en cours d'élaboration : c'est l'occasion pour les techniciens du SCOT de

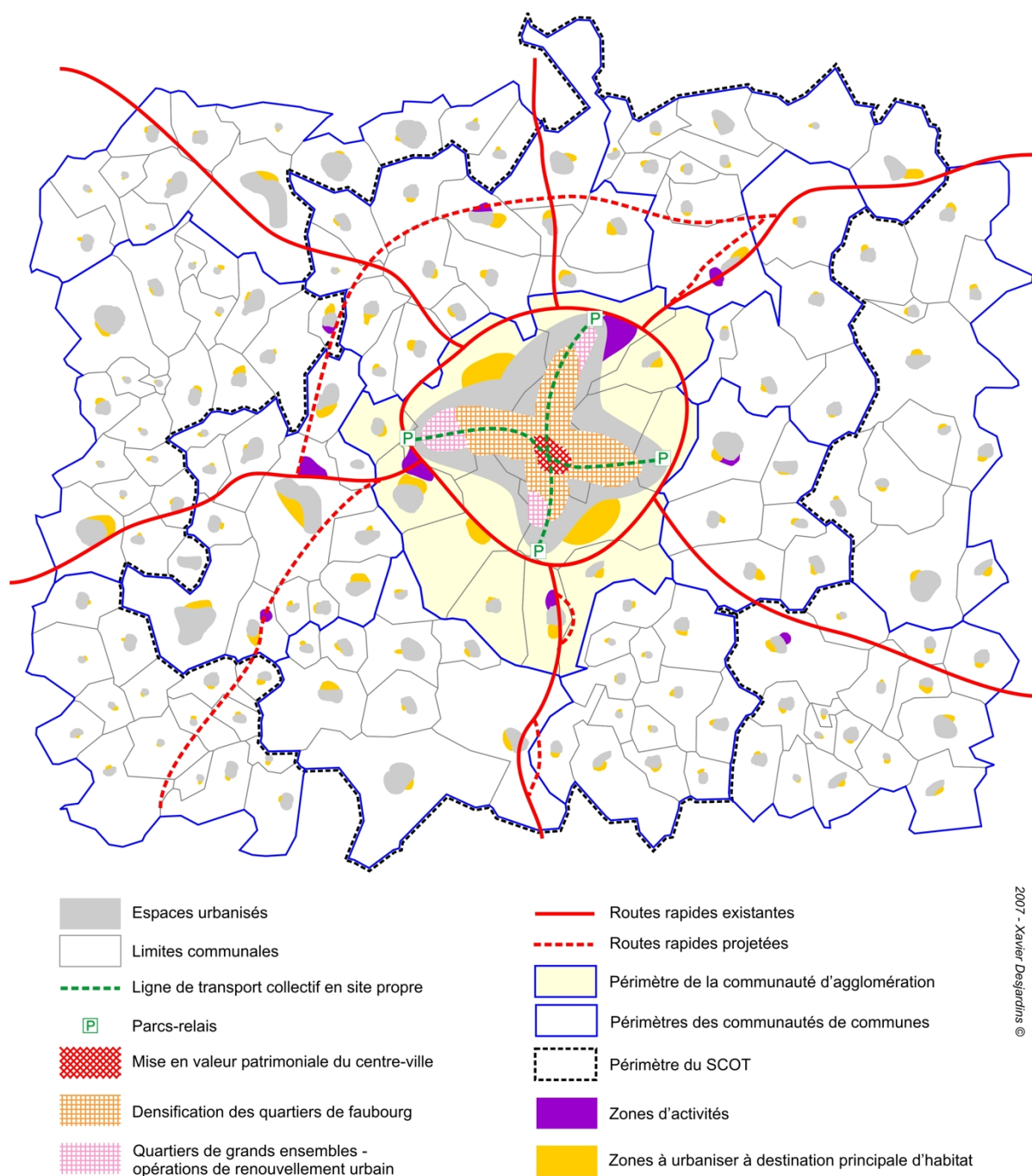
rappeler l'ensemble de ces préconisations qui, le plus souvent, sont suivies par les conseils municipaux.

Les maires acceptent souvent de suivre les recommandations qui leur sont faites et qui limitent fortement l'usage qu'ils peuvent faire de leur plan local d'urbanisme, parce que ces recommandations viennent à l'appui des décisions que leur inspire leur propre expérience ou celle de la commune voisine : une ouverture trop rapide à l'urbanisation peut provoquer des relations sociales difficiles entre « *anciens* » et « *nouveaux* » habitants. De plus, la nécessité de faire face à un accroissement brutal de la demande en équipement⁵⁰¹ représente un risque pour les finances communales. Le SCOT offre alors une occasion propice au reclassement difficile de terrains rendus peut-être imprudemment constructibles. Si les développements doivent être mesurés grâce au SCOT, ils sont bien réels et ce n'est pas une contrainte majeure pour les communes, puisqu'elles les ont voulus. En effet, presque tous les plans locaux d'urbanisme affichent comme ambition « *une croissance mesurée de la population* ».

Le fonctionnement sur le mode consensuel des exécutifs supra-communaux rend, d'un autre côté, très difficile une polarisation du développement sur un nombre réduit de communes périurbaines. Selon un schéma multipolaire, on aurait pu souhaiter que certaines communes, celles qui sont déjà dotées d'équipements nombreux ou qui sont localisées de manière favorable sur une voie ferrée par exemple, fussent les lieux privilégiés du développement démographique périurbain. Mais, si tel est le vœu de certains techniciens des SCOT, une proposition de ce type heurte presque systématiquement les élus des communes concernées, puisqu'ils n'ont aucune envie, pas plus que les autres élus, d'encourager un accroissement sensible de la population, coûteux et potentiellement « *dangereux* » politiquement et socialement. Ce raisonnement vaut aussi pour les communes-centres ou leur banlieue immédiate qui sont souvent, en paroles, fortement opposées au développement périurbain, mais qui, dans la pratique, n'offrent quasiment jamais les disponibilités foncières qui rendraient réalisable une polarisation du développement démographique en leur sein. Certes, les communes de l'agglomération centrale promeuvent la densification de la ville existante et le recyclage de terrains sous-utilisés, mais très rares sont celles qui veillent à rendre possible le développement démographique chez elles. De manière très symptomatique, le diagnostic de SCOT de Dijon fait état des processus de périurbanisation, mais à aucun moment il ne fait état des disponibilités foncières dans l'agglomération aptes à rendre réalisable l'objectif affiché de ville compacte.

⁵⁰¹ DALIGAUX, Jacques, « Conflits sur l'habitat diffus dans le Var », *Etudes foncières*, n° 71, juin 1996, p. 11-15

Les espaces à urbaniser au sein de l'aire urbaine



2007 - Xavier Desjardins ©

B-6 Le SCOT et l'équilibre entre acteurs

Le SCOT ne fait bien souvent que reprendre ces cinq logiques d'aménagement. Certes, le SCOT n'obéit pas passivement à ces logiques d'action publique. Il participe à leur mise en débat et à leur transformation. A Montpellier, le SCOT permet un approfondissement des réflexions sur les extensions à apporter aux réseaux de transports collectifs. Le SCOT vise un horizon lointain et propose le principe d'une ville structurée par 5 lignes de tramway et la réouverture de deux lignes SNCF pour un transport cadencé en direction du territoire périurbain. Le SCOT de Montpellier permet également de mieux relier les projets de développement de transports en commun avec la localisation des nouveaux sites de développement et les sites préférentiels de renouvellement et de densification. Les procédures de SCOT sont également souvent l'occasion de réexaminer les politiques de développement économique et démographique des communes. Elles permettent aussi de débattre de la pertinence des découpages intercommunaux ou des projets routiers.

Mais, le SCOT reste toujours prisonnier de ces logiques contradictoires qui rendent l'idée même de ville compacte illusoire. La ville compacte se veut économe en énergie, mais, alors que beaucoup de politiques locales de déplacements affichent leur volonté de substituer les investissements en transports en commun aux investissements destinés à l'automobile, on assiste à une complémentarité et une augmentation simultanée des deux types d'investissement. D'une part, les transports publics doivent être développés pour rendre acceptables les politiques de restriction de l'usage de l'automobile dans les centres urbains. D'autre part, les besoins financiers des voies routières de périphérie ne déclinent pas, en raison de l'accroissement de la demande. Par ailleurs, alors que la ville compacte suppose une concentration du développement dans l'agglomération centrale et quelques pôles périphériques selon un schéma multipolaire, les politiques de transports routiers comme les politiques foncières communales facilitent et renforcent l'éparpillement urbain.

Comment expliquer cette situation ? Il semble que le SCOT soit à un point d'équilibre entre différentes forces institutionnelles, économiques et sociales : les forces en faveur de la ville dense ont un impact notable sur la transformation de l'agglomération centrale, tandis que les forces de l'étalement urbain facilitent puissamment la périurbanisation. Faisons le tour des différents acteurs pour mesurer leur influence et leur effet.

B-6-a Le département sous-estimé

Pendant longtemps, la cause a semblé entendue : le département devait disparaître. Héritage de la France jacobine, les départements dont les limites ont été dessinées en 1790 seraient, par leur taille, inadaptés aux enjeux d'aménagement du territoire, par leur poids démographique, incapables de rivaliser avec les régions des autres pays de l'Union européenne. Tout semblait condamner le département, jusqu'au mode d'élection des conseils généraux par scrutin à deux tours sur la base de cantons qui conduit à une surreprésentation du monde rural au sein des exécutifs départementaux. Pourtant, aujourd'hui, n'est-il pas surprenant de constater l'étonnante vitalité de l'institution départementale ? L'acte II de la décentralisation réalisé par le gouvernement Raffarin a fortement contribué à doter les départements de nouvelles compétences (domaine social, transfert de personnel de l'Education Nationale, routes nationales ...). De fait, ces collectivités bicentennaires que sont les départements, semblent jouer un rôle majeur, mais parfois méconnu, dans l'aménagement du territoire.

Juridiquement, le département, on l'a vu, n'a pas de compétences en matière d'aménagement et d'urbanisme. Néanmoins, dans le cadre des responsabilités qui lui sont dévolues, notamment celle de la route et des transports publics, il exerce une influence majeure sur l'aménagement. Par ses pouvoirs en matière de réseau routier, le département a un rôle important dans le développement du maillage routier, notamment celui qui favorise une intense périurbanisation autour des agglomérations françaises. On peut penser que le département consacre autant d'investissements à la route d'abord parce qu'elle relève d'un domaine de compétence très « technique » et que les ingénieurs départementaux sont assez peu sensibles à ses effets sur l'aménagement. De plus, il faut souligner une sociologie particulière des conseils généraux qui en fait souvent les représentants du monde rural. Certes, cette sociologie change, notamment à cause de l'extension des zones urbanisées, de sorte que, dans certains départements, les Conseils Généraux deviennent les hérauts des zones périurbaines plutôt que des zones rurales. Cependant, dans presque tous les cas, la composition du Conseil Général explique une approche très favorable au développement routier. La route « *désenclave* », rapproche et ouvre sur l'extérieur, permettant ainsi, en quelque sorte, la revanche du rural sur l'urbain, des périphéries urbaines sur les centres. En Côte d'Or, le Conseil Général promeut un projet de liaison entre Is-sur-Tille et Dijon pour réaliser une 2 X 2 voies qui dessert le nord de Dijon. La première tranche a fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique le 19 janvier 2006. Elle devrait comporter une déviation d'Epagny et de Savigny. Le diagnostic du SCOT pose certes la question : « *Etalement urbain et croissance de l'usage de la voiture ne vont-ils pas être favorisés par cette nouvelle offre ?* ». Mais institutionnellement et juridiquement, le syndicat mixte du SCOT ne peut rien contre le projet. La loi SRU qui parle pourtant de

cohérence, a déconnecté la déclaration d'utilité publique d'une infrastructure de toute subordination juridique avec un document d'urbanisme. Aussi n'est-il pas surprenant que, dans de nombreux cas, les agglomérations s'opposent à la politique routière des Conseils Généraux sans pouvoir réellement l'infléchir.

B-6-b Les régions, acteurs discrets

Lors de la loi du 7 janvier 1983 sur la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, le législateur ne s'est pas borné à reconnaître la compétence de la région dans le domaine de l'aménagement du territoire, il affirma même un principe important, mais qui apparaît aujourd'hui bien fragile : celui de la priorité régionale dans l'aménagement du territoire. Mais, dans la réalité du jeu territorial, l'influence des régions apparaît très faible.

Les régions se sont lancées, avec plus ou moins d'empressement dans les procédures de planification du territoire⁵⁰² ou de prospective économique⁵⁰³ et sociale. Mais les régions sont souvent peu présentes dans les procédures d'élaboration des SCOT. Peu de représentants des régions participent aux réunions d'association. Paradoxalement, les Conseils Généraux donnent très souvent des subventions plus importantes que les Conseils Régionaux pour l'élaboration des SCOT. La moindre implication des Conseils Régionaux peut s'expliquer par le mode de scrutin des délégués : élus sur des listes, les conseillers régionaux n'ont pas d'attaches territoriales qui les conduisent, comme les conseillers généraux, à s'impliquer dans les démarches de planification de leur territoire d'élection. A propos du rôle de la région dans l'élaboration de la déclinaison territoriale des plans Etat-Région, Annabelle Boutet, après une analyse du rôle des régions Centre et Bourgogne, conclut : « *Le manque d'autorité, l'instabilité politique et les champs de compétence restreints empêchent le Conseil Régional de s'affirmer vis-à-vis de ses interlocuteurs. Son absence de légitimité à agir restreint ses ambitions*⁵⁰⁴ ». Pour les démarches contractuelles comme pour les processus de planification, les Régions sont peu présente.

Certes, la compétence des Régions dans le domaine ferroviaire régional devrait les inciter à l'aménagement des grandes aires urbaines, mais elles sont très peu présentes. Les démarches de planification menées par les régions sont souvent reconnues, mais les schémas régionaux d'aménagement sont élaborés à une échelle qui ne leur permet pas de saisir les enjeux urbains et

⁵⁰² MESNARD, André-Hubert, « Aménagement du territoire et planification urbaine – quelle cohérence ? », *Etudes foncières*, n°108, mars-avril 2004, pp. 21-22.

⁵⁰³ BEHAR, Daniel, ESTEBE, Philippe, « Développement économique, la fausse évidence régionale », *Annales de la recherche urbaine*, n° 101, novembre 2006, pp. 41-49.

⁵⁰⁴ BOUTET, Annabelle, *L'aménagement régional par les conseils régionaux : étude des contrats d'agglomération en régions Centre et Bourgogne*, Thèse de doctorat en aménagement, Université de Tours, 2003, p. 336

paraissent donc insuffisamment précis pour orienter l'élaboration des SCOT. La Région est donc peu présente dans l'élaboration des SCOT et l'aménagement urbain.

B-6-c Les multiples figures de l'Etat local

Après la décentralisation, de nombreux chercheurs ont mis l'accent sur l'évolution du rôle des communes et des collectivités locales : la figure du maire bâtisseur puis *manager* des années 1980 a donné une plus grande visibilité au pouvoir local. Par ailleurs, les évolutions économiques, notamment la mondialisation, auraient aussi rendu inopérante la capacité de régulation de l'Etat. L'Etat est alors apparu comme en retrait et certains en ont conclu que son influence n'était plus importante. « *Il fut un temps où les politiques publiques fonctionnaient de manière stato-centrée et en dix ans de décentralisation, l'Etat aurait disparu sous les coups de boutoirs des villes et des programmes de Bruxelles [...] Le passage à l'affirmation d'une nouvelle forme de gouvernement supposerait tout de même que soit démontré que les grandes organisations « dures » ont disparu*⁵⁰⁵ ». Dans le cas de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, la « *grande organisation dure* » du ministère de l'Equipeement, structurée par la présence du corps des Ponts et Chaussées, est loin d'avoir disparu.

Dans les procédures de SCOT, l'Etat local, c'est-à-dire les services déconcentrés de l'Etat, se manifeste de deux manières : en représentant de l'Etat régalien et en représentant de l'Etat « *partenaire* », « *animateur* » ou encore, « *stratège* », c'est-à-dire porteur d'un projet pour le territoire.

L'Etat régalien est présent dans l'élaboration des SCOT. Il se manifeste par la transmission aux collectivités locales de « *porter à connaissance* » qui contiennent au minimum l'ensemble des servitudes d'utilité publique qui s'imposent au territoire, par la participation aux réunions « *des personnes publiques associées* », au cours de la procédure d'élaboration d'un SCOT. Ces réunions, dont l'organisation est aujourd'hui assouplie, sont l'occasion d'un dialogue entre les représentants des communes et les différents services de l'Etat. Souvent la DDE, en raison de sa mission particulière en urbanisme, joue le rôle de « *chef de file* » des différents services de l'Etat. Dans cette mission, une approche juridique est souvent dominante et parfois la lettre du droit l'emporte sur « *l'esprit des lois* ».

L'Etat peut également avoir un rôle d'animateur ou de stratège pour les territoires. L'Etat doit pouvoir exprimer localement ses priorités pour le territoire. Il s'agit de pouvoir construire un discours unique, donc issu d'un travail « *interministériel* » abouti, puisque l'on sait que les différents services de l'Etat local sont loin d'avoir toujours un même point de vue. C'est un changement

⁵⁰⁵ LORRAIN, Dominique, « Administrer, gouverner, réguler », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 80-81, décembre 1998, p. 88-90.

important dans les relations entre l'Etat et ses partenaires, il ne s'agit plus d'exercer un pouvoir hiérarchique, mais d'exercer un pouvoir de conseil auprès des collectivités locales. Il s'agit également de se dégager des relations de proximité, particulièrement de celles qui ont été établies entre les subdivisions de l'Equipement et les collectivités, qui ont pu conduire les services de l'Etat à une attitude de suivisme à l'égard des actions des communes. Mais la définition d'un tel rôle pour l'Etat requiert une mobilisation intellectuelle importante et les manières de faire nouvelles se heurtent parfois à l'incompréhension des collectivités locales. Une telle attitude est parfois crainte par des communes ou des intercommunalités qui voient dans ces démarches comme un « *retour* » de l'Etat.

Si donc, l'avis de l'Etat local est parfois insuffisamment pris en compte dans les démarches de SCOT, il faut noter que cet avis est parfois en contradiction avec la politique de la ville compacte. En effet, si de nombreux « *urbanistes* » des DDE partagent l'objectif de lutte contre l'étalement urbain, qui apparaît comme un thème très partagé au sein de la profession quel que soit son lieu d'exercice, certaines parties des DDE, notamment celles qui s'attachent aux questions d'infrastructures, y sont souvent beaucoup moins sensibles. Les autres services de l'Etat n'ont pas de politiques territoriales qui influent directement sur cette question, sauf peut-être les services de l'architecture et du patrimoine dont le souci de protection des quartiers anciens peut soumettre à de grandes difficultés toute densification de la ville existante. Ainsi, par ces forces contradictoires, l'Etat local imprime des mouvements en faveur de la ville compacte, mais exerce de nombreuses politiques qui agissent en sens opposé.

B-6-d Les intérêts socio-économiques et les chambres consulaires

On retrouve ce même mouvement de balancier parmi les représentants des milieux économiques, notamment les chambres consulaires.

Les chambres d'agriculture défendent la pérennité des exploitations agricoles et donc militent pour que les espaces agricoles soient préservés. Mais cette position, plutôt favorable à la réalisation d'une politique de ville compacte, est mise à mal par le fait que, pour de nombreux agriculteurs, l'ouverture à l'urbanisation offre souvent l'occasion de bénéficier de plus-values d'urbanisation. Pour les agriculteurs, la périurbanisation représente donc, à terme, une menace pour la pérennité des terres agricoles ou la viabilité des exploitations, mais apparaît également comme une aubaine financière. Les chambres d'agriculture ne font que refléter cette contradiction de la pratique des agriculteurs.

Les chambres de commerce et d'industrie et les chambres des métiers veulent partout favoriser le développement économique, soutiennent les commerces des centres-villes tout en se prononçant pour le développement de toute zone d'activités périphérique. Elles souhaitent toujours l'extension du réseau routier, toujours considéré comme indispensable au développement économique, mais réclament également une amélioration de la desserte en transports collectifs des zones commerciales centrales. Les chambres de commerce et d'industrie n'ont pas une stratégie territoriale toujours très claire.

D'autres intérêts économiques s'expriment parfois au moment des SCOT : il s'agit notamment des intérêts des grands propriétaires fonciers des agglomérations que sont la SNCF, RFF, le ministère de la Défense, les congrégations religieuses ... Ces divers propriétaires, qui ont pour unique point commun, d'avoir très souvent de grandes parcelles en centre-ville veillent à ce que les projets urbains permettent une bonne valorisation foncière de leurs biens. Comme les grandes compagnies de transports publics urbains (Véolia Transport, Keolis...), ils ont donc tout intérêt à ce que la ville existante soit dense. D'autres acteurs économiques ont, au contraire, intérêt à la poursuite de l'étalement urbain (certains aménageurs de zones économiques ou promoteurs), mais il est surtout important de noter que les entreprises et les milieux économiques ont des intérêts territoriaux divers et que tous ne jouent pas en faveur de l'étalement urbain.

B-6-e Les communes et intercommunalités centrales

Les communautés d'agglomération - et les communautés urbaines dans les plus grandes aires urbaines - se montrent souvent très attachées au discours du développement durable et de la lutte contre l'étalement urbain. En effet, la périurbanisation est perçue par de nombreux techniciens et par des élus de ces intercommunalités comme une menace pour le dynamisme de la ville agglomérée qui perdrait habitants et richesses au profit de sa périphérie. C'est pourquoi les démarches de SCOT, qui associent agglomération centrale et communautés de communes périphériques sont souvent perçues comme des occasions de diffuser la « *bonne parole* » du développement durable et de la maîtrise de l'urbanisation auprès des communes périurbaines. Toutefois, comme de nombreuses communes périurbaines, les communes de l'agglomération centrale mènent souvent une politique de « *malthusianisme communal* » qui les conduit à n'accepter qu'au compte-goutte les nouvelles constructions. Certes, de nombreux SCOT, tels que celui de Montpellier, montrent bien que la lutte contre l'étalement urbain n'exige pas seulement de maîtriser la croissance des communes périurbaines, mais également d'accroître l'offre foncière disponible dans la ville agglomérée. Mais cet objectif sera-t-il rempli ? Les agglomérations vont-elles accepter de construire dans des proportions suffisantes ? En effet, si le SCOT peut fixer des

limites et des interdits, il peut difficilement exiger la mise en œuvre de sa politique. C'est pourtant en grande partie dans la capacité des agglomérations centrales à avoir une politique foncière ambitieuse que réside la clé de la réussite de la politique de ville compacte.

Le refus de l'urbanisation à Marsannay-la-Côte



Photo X. Desjardins

Le refus d'urbaniser dans les communes depuis longtemps « périurbaines » est à Marsannay-la-Côte, dans la communauté d'agglomération de Dijon, exacerbé par la présence de la vigne. Toutefois, partout ce refus de l'urbanisation marque l'attachement des habitants des communes périurbaines à leur cadre de vie. Ces communes se développent alors peu, ce qui conduit à reporter l'offre de terrains à bâtir toujours plus loin des centres urbains.

B-6-f Les communes et les groupements de communes périurbaines

Les communes périurbaines sont souvent accusées d'être à l'origine du mouvement de périurbanisation en ne résistant pas aux demandes d'ouverture à l'urbanisation, en exigeant sans cesse de nouvelles routes qui les rapprochent du centre de l'agglomération. Si ce constat est souvent exact, il faut noter que de nombreuses communes se montrent aujourd'hui plus conscientes des inconvénients d'une ouverture trop rapide à l'urbanisation. Ainsi, le discours du développement durable est-il venu légitimer une pratique qui tendait à se généraliser : les communes instruites des conséquences fâcheuses d'un développement trop rapide ont tendance à freiner leurs possibilités de développement. Cette évolution s'explique, comme nous l'avons vu, par des raisons propres à la gestion communale : un accroissement trop brusque est difficile à

gérer financièrement, politiquement et socialement. Cette évolution rencontre également le souhait des nouveaux habitants des communes périurbaines : ils ont souhaité acheter une maison éloignée des nuisances de la ville, qui bénéficie d'une vue et d'un paysage agréables, et sont donc souvent parmi les premiers défenseurs de « *l'environnement* » de la commune pour la préservation duquel il convient de ne plus accepter trop de constructions. Ce mouvement entraîne donc un report de la demande de terrains à bâtir vers des communes plus excentrées que l'amélioration continue des réseaux routiers rend accessibles dans des temps raisonnables. Les élus de ces communes rurales, aux franges de l'aire urbaine, voient alors une occasion d'accueillir de nouveaux habitants qui permettront peut-être de rouvrir l'école, faire revivre les commerces, animer la vie associative locale.

Alors même que l'on parle de ville compacte, la réduction des surfaces urbanisables dans les communes périurbaines du SCOT conduit la demande, faute d'une réponse suffisante dans la ville agglomérée, à se reporter dans des communes plus éloignées qui sont encore rurales. Le discours en faveur de la ville compacte s'accompagne donc paradoxalement d'une nouvelle étape de la périurbanisation.

B-6-g Les habitants et les associations

La loi SRU avait pour but de renforcer la participation des citoyens aux processus d'élaboration des documents d'urbanisme. Les collectivités locales ont multiplié les supports de présentation des démarches : sites Internet, expositions, réunions publiques, distributions de journaux. Menées avec des budgets parfois importants, ces opérations n'ont souvent rencontré qu'un succès très limité. Lors de toute la procédure d'élaboration du SCOT de Montpellier, environ 1500 personnes ont participé aux différentes rencontres publiques organisées par la communauté d'agglomération. Lors des cinq séances consacrées au diagnostic du SCOT de Dijon, moins d'une centaine de personnes était présente à chaque fois. Les sites Internet sur lesquels il est possible de donner un avis ou un commentaire sont peu visités et parfois les seuls commentaires viennent de collègues élaborant d'autres SCOT. Ceux qui s'intéressent aux démarches de participation sont principalement des élus et des membres actifs des associations, syndicats ou partis politiques locaux, bref, il s'agit plus d'un élargissement du cercle des notables que d'une réelle implication des habitants.

Ce relatif échec s'explique d'abord par la réelle difficulté technique du document. De plus, si les propriétaires fonciers suivent avec intérêt les procédures de plans locaux d'urbanisme pour voir quels sont les droits à construire attachés à leur parcelle, le SCOT, non opposable aux tiers, ne peut susciter le même intérêt. Enfin, comment ne pas mentionner que les procédures

participatives sont, en France, toujours délicates en raison de l'idéologie de l'intérêt général, dont les élus seraient les seuls détenteurs légitimes face à des habitants toujours suspectés de ne représenter que leur simple intérêt particulier ? Comment imaginer une participation effective, quand la parole des uns est, par avance, discréditée ?

A propos de la ville compacte, les aspirations des habitants, relayés par les associations, apparaissent très souvent contradictoires. Les associations s'intéressant au logement sont beaucoup moins présentes dans le champ de la planification territoriale que les associations environnementalistes. L'invocation très présente de l'environnement conduit souvent à rejeter toute densification excessive de la ville existante et à ne pas souhaiter une trop grande ouverture à l'urbanisation. Les associations ne se font que très rarement le relais d'une volonté de densification ou de construction importante de logements. Plus généralement, les associations ne font que refléter le vœu des habitants de bénéficier d'une vie urbaine riche, donc des charmes de la centralité, sans en subir les nuisances c'est-à-dire la promiscuité et l'encombrement, dans des conditions financièrement acceptables. Les habitants établissent donc un choix de résidence qui tient compte de ces différents désirs, certains qu'ils sont de ne pas pouvoir trouver de pavillons au centre des grandes villes ...

Il semble donc, à l'issue de ce tour d'horizon des différents acteurs de l'élaboration des SCOT, que les forces qui s'exercent en faveur de l'étalement urbain et les forces qui s'exercent en faveur de la ville compacte se neutralisent. De nombreux acteurs ont d'ailleurs des vues ambivalentes trouvant leur intérêt dans chacune des deux options de développement urbain.

Qui fait la ville compacte ?

	FAVORABLE	INDECIS	DEFAVORABLE
Institutions	<p>Les agglomérations centrales, volonté d'augmenter ou au moins de stabiliser le nombre d'habitants, de redonner de l'influence et du poids à l'agglomération dans la compétition territoriale.</p> <p>De plus, nécessité aujourd'hui avec la taxe professionnelle unique, de jouer sur les seules variables d'ajustement fiscal, que sont les taxes foncières et les taxes d'habitation pour donner des marges de manœuvre aux communes.</p> <p>Toutefois, ce discours est parfois contredit par une politique foncière insuffisante pour répondre aux besoins de logement.</p>	<p>Les associations : volonté de sauvegarder une ville aérée, peur de la densification ... Certaines militent pour le maintien des espaces naturels. Attitude peu claire et ambiguë des associations (et plus généralement des habitants dont les choix de mobilité et de résidence sont des choix sous contrainte)</p>	<p>Les communes et les communautés de communes périurbaines : volonté d'une « <i>croissance maîtrisée</i> », chaque commune a donc une croissance lente, ce qui produit un étalement urbain très important.</p> <p>Les communes les plus éloignées de l'agglomération, aux marges de l'aire urbaine, veulent attirer de nouveaux habitants pour les équipements, l'école...</p>
		<p>Chambre d'agriculture : discours généralement en faveur d'un maintien des espaces agricoles ... mais volonté de nombreux agriculteurs de faire une plus-value au moment du départ à la retraite.</p>	<p>Le département : construction de réseaux routiers départementaux, supports de la périurbanisation. Approche du transport public principalement sous l'angle de l'aide sociale.</p>
	<p>L'Etat local et surtout la DDE (en tout cas, les « urbanistes » des DDE) : rôle de l'Etat garant des orientations de la loi en faveur de la ville compacte.</p>	<p>La chambre de commerce et d'industrie : soutien à la centralité ... mais « le tout pour l'emploi » les conduit à soutenir tout développement de zone d'activités (quelle que soit la localisation de celle-ci)</p>	<p>Une partie de l'Etat local : culture routière et équipementière d'une partie des DDE, certaines politiques du logement, problèmes posés lors de la transformation des quartiers patrimoniaux existants.</p>
	<p>Les techniciens urbanistes (pour des raisons de « culture » professionnelle).</p>	<p>La Région : une voix faible dans le processus décisionnel, parfois plutôt moteur avec le couple agglomération-région.</p>	
	Économie	<p>Les transporteurs pour gagner des clients.</p>	
<p>Les grands propriétaires fonciers de la ville-centre (ex. la SNCF, les hôpitaux, les délaissés militaires...) : recherche d'une valorisation foncière.</p>		<p>Certains aménageurs de zones d'activités : accent sur le rôle de la route, développement de zones d'activités monofonctionnelles en périphérie.</p>	
Préférences socio-culturelles	<p>Le rêve du pavillon en centre-ville ... une variété de choix, conditionnés par les contraintes économiques, le coût du foncier, les évolutions de la société salariale, les aspirations sociales etc.</p>		

C – UN NOUVEAU SYSTEME TERRITORIAL

L'intercommunalité produit bien plus qu'un changement dans le mode de gestion des affaires communales. Elle induit une transformation en profondeur du système territorial français en créant une nouvelle scène de régulation entre les injonctions du centre et les attentes locales.

Dans un article désormais célèbre, Michel Crozier et Jean-Claude Thoenig ont exposé les caractéristiques du système territorial français et montré comment une régulation croisée permettait aux notables et à l'administration locale de faire valoir leur point de vue auprès du centre.⁵⁰⁶ L'ensemble politico-administratif local est formé de nombreuses unités (conseils généraux, préfectures, services locaux de l'Etat, municipalités, chambres consulaires, syndicats) mais que « *malgré les difficultés de coordination et de communication, les comportements des différentes unités et de leurs membres sont interdépendants comme si ils et elles étaient engagés dans le même jeu* »⁵⁰⁷. Dans ce fonctionnement territorial, Pierre Grémion remarque qu'« *entre les bureaucraties d'Etat et la population s'interpose une couche de représentation qui remplit une fonction décisive dans l'équilibre du système politico-administratif : les notables. Ce sont eux qui disposent de la représentativité légitime auprès de l'Administration, une représentativité constamment légitimée par cette dernière dans la mesure où elle ne peut se passer des ressources sociales que les notables monopolisent pour la mise en œuvre de ses politiques...* »⁵⁰⁸. Le cumul des mandats a ici une importance stratégique : il conditionne les possibilités de négociation dans les différents étages de l'administration d'Etat. Avec le cumul des mandats, représentation légitime et capacité d'assouplissement de la règle étatique vont de pair et se renforcent mutuellement.

Ce duo « *notables - Etat déconcentré* », dont les figures archétypales sont le maire et l'ingénieur subdivisionnaire des Ponts et Chaussées, a été mis à mal par la première décentralisation. En effet, le duo est devenu trop déséquilibré pour continuer à fonctionner parce que le pouvoir des notables a été renforcé et celui des représentants de l'Etat fortement amoindri.

Comment s'opèrent aujourd'hui les fonctions d'intégration et de coordination entre les différentes unités du système local, qui, aujourd'hui comme hier, semblent chacune opérer dans un jeu de protection et de non-communication ? Les intercommunalités jouent un rôle autrefois assuré par les notables et les bureaucrates : elles assurent la mise en œuvre des injonctions du

⁵⁰⁶ CROZIER, Michel, THOENIG, Jean-Claude, « La régulation des systèmes organisés complexes, le cas du système de décision politico-administratif en France », *Revue française de sociologie*, Vol. XVI, 1975, pp. 3-32.

⁵⁰⁷ CROZIER, Michel, THOENIG, Jean-Claude, *opus cité*, p. 6.

⁵⁰⁸ GREMION, Pierre, *Modernisation et progressisme*, *opus cité*, p. 54

centre tout en permettant la prise en compte des réalités du terrain. Les intercommunalités ont la charge de réguler les intérêts en présence « *au sens où réguler signifie leur mise en compatibilité*⁵⁰⁹ »

En effet, les intercommunalités ont deux rôles majeurs. Tout d'abord, elles ont la charge de fournir des services publics à un coût moindre grâce à des économies d'échelle : c'est le rôle premier qui s'est manifesté avec les Syndicats à Vocation Unique et Syndicats à Vocations Multiples, puis les intercommunalités de gestion. Cette forme ancienne d'intercommunalité s'est renforcée avec la loi Chevènement, mais il ne s'agit pas d'une innovation majeure (même si, nous l'avons vu, ce rôle économique n'était pas négligeable). Leur deuxième rôle, et c'est la grande innovation des lois Administration Territoriale de la République de 1992, puis Chevènement de 1999, est celui de formuler un « *projet* » pour le territoire. Le législateur donne aux intercommunalités un grand nombre d'outils de définition des politiques publiques. Dans le domaine du logement, l'intercommunalité doit définir des projets pour se prémunir d'un éventuel « *égoïsme communal* ». Dans le domaine des transports, le législateur charge les intercommunalités d'élaborer des plans de déplacements urbains, puisque l'échelle communale est manifestement inadaptée. Enfin, la loi SRU fait du schéma de cohérence territoriale un outil nécessairement intercommunal et souvent intercommunautaire pour planifier l'aménagement à l'échelle des aires urbaines.

Pourquoi avoir confié à ces structures intercommunales ce rôle de « *producteur* » de projets ? Il s'agit de faire émerger des projets à des échelles plus adaptées que celle des périmètres communaux. C'est évidemment le cas pour les transports comme pour l'urbanisme. Mais plus fondamentalement, on peut supposer qu'il s'agit d'une réaction face aux limites de la première décentralisation des années 1982-1983. Les transferts de compétence organisés par l'acte I de la décentralisation ont engendré de graves dysfonctionnements : concurrence territoriale coûteuse pour attirer des entreprises pourvoyeuses de taxe professionnelle sur le territoire communal, au détriment d'une approche intercommunale, exacerbation des politiques ségrégatives en matière d'habitat, coût élevé des services publics etc. Face à cette situation et en raison de l'émergence de problématiques qui « *en toute bonne logique* » auraient dû « *conduire à un renforcement du rôle de l'Etat*⁵¹⁰ », un retour de l'Etat a été tenté à de multiples reprises pour imposer une logique de long terme : retour de l'Etat dans l'aménagement du territoire avec les directives territoriales d'aménagement de la loi Pasqua de 1995, circulaires, notes et injonctions diverses aux préfets pour les transports, l'habitat etc. Mais l'Etat déconcentré a des difficultés à imposer ses vues, si ce

⁵⁰⁹ DURAN, Patrice, THOENIG, Jean-Claude, « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue Française de Science Politique*, 1996, Vol. 46, n° 4, pp. 580-623

⁵¹⁰ BEAUCIRE, Francis, « Quand trois lois de décentralisation conduisent, en bonne logique, au renforcement du rôle de l'Etat » in CERTU, CODIRDU, *Lois Voynet, Chevènement, SRU*, 2002, pp. 89-98.

n'est par une coproduction des projets avec les acteurs locaux⁵¹¹ au cours de laquelle l'Etat a du mal à défendre son projet pour le territoire⁵¹².

Dans ces conditions, il a fallu recréer une instance capable de définir le long terme pour la gestion des territoires. Tout le monde semble avoir partagé le souci de rendre le territoire gouvernable, de hisser le pays institutionnel à hauteur géographique et politique du « *pays réel* », en tenant compte de la nouvelle donne territoriale : le rural se distingue de moins en moins de l'urbain et celui-ci a débordé des frontières de la ville. Les intercommunalités se sont donc vu conférer le rôle de transmettre et d'amortir les injonctions du pouvoir central, rôle qui était dévolu au duo formé par l'administration déconcentrée de l'Etat et par les notables dans le cadre du « *jacobinisme apprivoisé* » décrit par Pierre Grémion avant l'acte I de la décentralisation.

Pour jouer ce rôle, les intercommunalités disposent d'un outil, la démarche de projet, d'une entrée directe auprès des administrations centrales grâce au cumul des mandats et d'un accès immédiat au niveau communal grâce au système d'élection au second degré ; enfin, elles disposent d'une structure administrative et technique adéquate.

Les intercommunalités sont chargées de mettre en œuvre tout un ensemble de procédures dont l'objectif n'est pas défini *a priori*, mais qui doivent obéir à un certain nombre de principes voulus par le législateur : le développement durable, la mixité sociale, la priorité aux transports en commun etc. La mise en œuvre de ces procédures est considérée « *comme une activité proprement politique nécessitant l'implication des acteurs du territoire concerné et la valorisation des ressources de ce territoire pour une mobilisation large d'acteurs* »⁵¹³. Aussi ces procédures supposent-elles la négociation de l'adaptation aux configurations locales des principes très imprécis du législateur.

Institutionnellement, l'existence de nombreuses associations d'élus, (notamment l'Assemblée des Communautés de France) et, surtout, le cumul des mandats offrent aux élus intercommunaux de puissants relais auprès du législateur et des administrations centrales pour orienter les politiques nationales. De plus, les instances intercommunales sont le lieu idéal pour les débats relatifs à la transcription des injonctions nationales à l'échelle locale : l'intercommunalité n'est pas trop près du terrain pour favoriser un marchandage interpersonnel, l'intercommunalité n'est pas trop loin du terrain pour en oublier les particularités, les habitudes et les usages. Pour ce contact avec le

511 REIGNER, Hélène, *Les DDE et le politique. Quelle co-administration des territoires ?*, Paris, L'Harmattan, Logiques politiques, 2002, 251 p. Voir également, CERTU, *Vers un nouveau positionnement de l'Etat local ? L'exemple des DTA, diagnostics de territoires et systèmes d'acteurs*, 2001, Lyon, 95 p.

512 BEHAR, Daniel, ESTEBE, Philippe, « L'Etat peut-il encore avoir un projet pour le territoire ? », *Annales de la recherche urbaine*, n° 82, 1999, pp. 80-91.

513 PINSON, Gilles, « Le projet urbain comme instrument d'action publique », in LASCOUMES, Pierre, LE GALES, Patrick, *Gouverner par les instruments*, pp. 199-233

« terrain », l'élection au second degré assure que tous les élus intercommunaux sont également des élus communaux.

Pour mener leur politique, les structures intercommunales peuvent s'appuyer sur un vivier de cadres dont les compétences et les méthodes de travail bousculent parfois les habitudes communales. Ces cadres partagent souvent un certain nombre des valeurs promues par les textes législatifs : ce sont les nouveaux fonctionnaires modernisateurs, plus souvent politisés, plus souvent issus des formations généralistes de l'université (droit et urbanisme) que des grandes écoles ou des IEP⁵¹⁴. Ces nouveaux cadres « *généralistes* » sont le pivot du nouveau système territorial, comme l'ingénieur des Ponts et Chaussées était un élément essentiel du système de la régulation croisée.

Les intercommunalités ont un rôle d'énonciation des politiques publiques territoriales. Aussi, pour le législateur, la création de ces structures supra-communales permet-elle à l'Etat de gouverner à distance pour imposer aux communes un certain nombre d'orientations qu'il ne saurait imposer directement par ses services centraux ou déconcentrés. La création des intercommunalités participe à une reconfiguration de l'Etat : l'Etat ne cherche plus à agir directement sur le territoire, mais à coordonner et à orienter les stratégies librement consenties par les acteurs locaux⁵¹⁵. Dans ce cadre, commune et intercommunalité ont toutes deux leur place. Parfois, l'Etat va jouer la concurrence entre communes et territoires pour stimuler leur réactivité. Mais l'Etat veille à ce que chacun des territoires puisse toujours participer à ce jeu concurrentiel, il veut donc éviter toute « *exclusion* » territoriale. Cela explique pourquoi l'Etat utilise simultanément la fragmentation territoriale (pour favoriser la concurrence) ou la coopération (pour assurer la cohésion territoriale ... ou la concurrence à une autre échelle, par exemple la concurrence entre métropoles).

⁵¹⁴ BACHELET, Franck, « Les hauts fonctionnaires intercommunaux », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 99, 2005, pp. 119-125.

⁵¹⁵ EPSTEIN, Renaud, « Gouverner à distance. Quand l'Etat se retire des territoire », *Esprit*, novembre 2005, pp. 96 - 111.

Ce système marque un décentrement majeur par rapport au système décrit par Thoenig et Crozier dans leur article de 1975 : d'un système territorial basé sur les communes rurales, on passe à un système où ce sont les villes (communautés d'agglomération, communautés urbaines) qui dominent. Toutefois, ce nouveau système territorial est susceptible d'être menacé dans sa dynamique par deux difficultés :

- par son incapacité à porter des projets autres que consensuels. Une des solutions serait certes l'élection au suffrage universel direct des communautés pour leur conférer un fonctionnement conforme à la règle majoritaire. Mais le risque serait de voir le lien privilégié avec les maires se distendre. La difficulté du système est que la régulation ne peut se faire que dans les coulisses, mais que, dans les coulisses, aucune instance n'est suffisamment puissante pour faire valoir son point de vue. C'est donc principalement d'un manque de politique que souffrent les structures intercommunales. Gouverner ne consiste pas seulement à résoudre des problèmes d'organisation, à allouer de façon rationnelle des ressources, à planifier une action dans le temps. Gouverner signifie d'abord rendre le monde intelligible, donner des outils d'analyse et de compréhension qui permettent aux citoyens de se diriger et d'agir efficacement. Il y a là une dimension fondamentalement « *cognitive* » du politique. Cette activité réflexive de la société sur elle-même est nécessaire. Il apparaît donc urgent de repolitiser la démocratie locale et intercommunale. En effet, la politique ne s'opère pas sous la forme d'un marchandage ou de négociation entre communes dans des sphères que l'excessive complication administrative rend obscures aux citoyens. La politique nécessite une activité réflexive et délibérative au travers de laquelle s'élaborent les règles d'un monde commun. En ce sens, l'échec à élaborer de réelles politiques d'aménagement des espaces de vie manifeste un manque de politique.
- par son fonctionnement centré sur les grandes agglomérations, puisque les communautés de communes rurales ou périurbaines sont, le plus souvent, dans l'incapacité de jouer leur rôle de régulation. L'ingénierie communautaire est peu développée. De plus, le législateur confère moins de compétences « politiques » aux communautés de communes qu'aux autres types de communautés. Le système territorial hérité, reposant sur un dialogue avec les services déconcentrés de l'Etat et sur le recours au Conseil Général, se trouve donc toujours vivace pour ces territoires et pourrait expliquer, en grande partie, l'inertie institutionnelle.

En France, comme dans la plupart des pays européens, la décentralisation a fait descendre la prise des décisions au plus près des réalités : les acteurs locaux sont invités à s'entendre pour agir. L'Etat se contente de définir les règles du jeu et d'orienter l'action sans la déterminer par avance afin de « *responsabiliser* » les acteurs locaux. La relance de l'intercommunalité permet à l'Etat d'agir

à distance : les structures intercommunales sont des institutions adaptées pour débattre des incitations étatiques et élaborer des projets locaux selon des systèmes d'avantages, de financement ou de privation élaborés par l'Etat.

D – DE LA FABRIQUE DE L'INCOHERENCE TERRITORIALE ... AU PROCHAIN RENOUVEAU DE LA PLANIFICATION TERRITORIALE

Dans l'introduction de cette thèse, nous avons présenté le « *Garbage can model* ». Selon ce modèle, quatre éléments expliquent dans un ordre aléatoire, la prise de décision : les problèmes, les solutions, les instances décisionnelles et les occasions de choix. Le nouveau paysage administratif local a été rapidement transformé parce que le législateur avait proposé des problèmes (l'étalement urbain, particulièrement, nous a retenu), des solutions (les SCOT par exemple), des institutions nouvelles (les intercommunalités et toutes les formes intercommunautaires) et, par là-même, de très nombreuses occasions de décision. Mais restait à savoir, si le problème en était réellement un, si les solutions étaient adéquates, les institutions adaptées et les choix vraiment effectués.

A l'issue de ce travail, il nous semble que ... le problème n'est pas tout à fait celui qui était posé, que la solution n'est pas tout à fait adéquate, que les institutions ne sont pas tout à fait adaptées et que les occasions de décision sont insuffisamment saisies.

D-1-a Presque un problème

L'extension des surfaces urbanisées présente de nombreuses conséquences sociales, environnementales ou spatiales que la littérature scientifique que nous avons étudiée nous a permis de connaître. Toutefois, dans sa détermination des causes de l'étalement, le législateur semble s'être arrêté au milieu du gué, s'empêchant par là-même d'agir avec toute l'efficacité voulue. Tout d'abord, une vision normative et surplombante sur ce qu'est la « *vraie ville* » a incontestablement dominé les débats : l'habitant des zones périurbaines est jugé responsable des déséquilibres environnementaux que son comportement provoquerait. De plus, par sa mise à l'écart volontaire de la société urbaine, il ruinerait la cohésion sociale. Par ailleurs, si l'éparpillement urbain a effectivement une partie de sa cause dans le jeu institutionnel, et notamment dans la faculté qu'ont les maires des communes périurbaines d'ouvrir des terrains à l'urbanisation, cette attention presque exclusive à la consommation des sols dans les espaces périurbains a empêché de prendre la pleine mesure des effets de l'automobile et des réseaux routiers sur la réorganisation du territoire.

D-1-b Presque une solution

La solution que proposent les SCOT consiste donc à préconiser une réduction des surfaces urbanisables dans les communes périurbaines et une extension des réseaux de transports collectifs le long desquels doivent se trouver les espaces à urbaniser ou à densifier. La grande impasse de la loi SRU est de n'avoir pas posé la question de l'automobile. Elle a bien élargi la procédure PDU au-delà des territoires agglomérés, mais en pensant d'abord aux transports collectifs. Les coupures administratives deviennent des rigidités intellectuelles.

Par ailleurs, la planification locale ne devrait-elle pas se doter d'outils autres que la seule réglementation de l'usage des sols par un SCOT encadrant, bien tardivement et mollement, des plans locaux d'urbanisme ? Des outils fiscaux pourraient être utilisés pour inciter les entreprises comme les ménages à choisir des implantations plus adéquates. Sans se contenter d'exhorter à la cohérence territoriale, mal relayé dans ce domaine par ses services locaux, l'Etat pourrait taxer la mauvaise gestion territoriale, par exemple celle qui fait que les communes cherchent toutes à attirer des emplois sans toujours se soucier du logement de ceux qui les occupent.

D-1-c Presque des décideurs

Les intercommunalités ont permis aux élus d'adopter un nouveau regard, en déplaçant les instances de débat à une nouvelle échelle. Toutefois, comment ne pas voir qu'elles se sont bien souvent révélées incapables d'aboutir à des choix concrets et cohérents ? Certes, on peut dire que la démarche de plan a permis de renforcer la constitution d'exécutifs supra-communaux en créant de nouvelles instances de débat, en habituant les acteurs à dialoguer et à dépasser le fameux « *esprit de clocher* ». Mais n'est-ce pas prendre le moyen (l'émergence d'une nouvelle institution supra-communale) pour la fin (une action publique) ? La logique de consensus qui guide les pratiques intercommunales est un frein évident à la prise de décision en aménagement. Ce n'est pas d'un excès, mais d'un manque de « *politique* » que souffrent les scènes délibératives locales.

Toutes ces approximations dans la définition des modalités de la planification ne condamneraient-elles pas définitivement la démarche de plan ? La mise à jour des mécanismes de planification ne doit conduire ni à une lucidité désabusée ni à un enthousiasme naïf. On a annoncé trop souvent son décès pour que celui-ci advienne. Nous avons montré que l'action publique, fût-elle incohérente, a un impact puissant sur les transformations territoriales. Il serait donc malvenu de renoncer à mieux aménager l'espace, alors que nous avons vu à quel point celui-ci était organisé par les jeux institutionnels. La reconnaissance de ces différentes approximations montre plutôt la voie à de nombreux champs de recherche. En effet, la planification territoriale, sous la forme actuelle des documents d'urbanisme ou sous d'autres formes à inventer, continuera à exister, parce que, si l'avenir ne se prévoit pas, au moins, il se prépare.

Liste des abréviations et des sigles

ATR : loi sur l'Administration Territoriale de la République (1992)

AU : aire urbaine

CA : communauté d'agglomération

CC : communauté de communes

CODIRDU : Comité des directeurs du développement urbain

COS : coefficient d'occupation des sols

CRADT : conférence régionale pour l'aménagement du territoire

CU : communauté urbaine

DATAR : délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale

DGF : dotation globale de fonctionnement

DIACT : délégation interministérielle à l'attractivité et à la compétitivité des territoires. (Nouveau nom de la DATAR au 1^{er} janvier 2006)

DIV : délégation interministérielle à la Ville

DGUHC : Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (Ministère de l'Équipement)

DGCL : direction générale des collectivités locales (Ministère de l'Intérieur)

DOG : document d'orientation générale

DTA : directive territoriale d'aménagement

DVA : dossier de voirie d'agglomération

EMS : emploi métropolitain supérieur

EPCI : établissement public de coopération intercommunale

HLM : habitation à loyer modéré

LAURE : loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (1996)

LOADT : loi pour l'aménagement et le développement du territoire (dite loi Pasqua), 1995

LOF : loi d'orientation foncière (1967)

LOADDT : loi pour l'aménagement et le développement durable du territoire (dite loi Voynet), 1999

LOTI : loi d'orientation sur les transports intérieurs

LOV : loi d'orientation pour la ville (1991)

PADD : projet d'aménagement et de développement durable

PDU : plan de déplacements urbains

PLH : programme local de l'habitat

PLU : plan local d'urbanisme

POS : plan d'occupation des sols

RGP : recensement général de la population

SCOT : schéma de cohérence territoriale

SD : schéma directeur

SDAU : schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme

SDEC : schéma de développement de l'espace communautaire

SHON : surface hors œuvre nette

SRADT : schéma régional d'aménagement et de développement du territoire

SRU : loi Solidarité et renouvellement urbains (2000)

SSC : schéma de services collectifs

TCSP : transport collectif en site propre

TPU : taxe professionnelle unique

ZAC : zone d'aménagement concerté

LES SOURCES

A-1 Sources orales

Entretiens menés pour la thèse

Marcel BELLLOT, Délégué général de la Fédération nationale des agences d'urbanisme.

Pierre BERGEL, Maître de conférences à l'université de Caen en géographie.

Thierry BONNAUD, Ingénieur de recherche à l'INRA, laboratoire LISTO à Dijon (étude sur l'agriculture périurbaine dijonnaise).

André CHASSIN, Directeur du syndicat mixte d'études et de programmation de l'agglomération lyonnaise.

Hughes CLEPKENS, Directeur général des services de la communauté d'agglomération Caen-la-Mer.

Christian CURE, Sous-directeur, planification et aménagement, DGUHC, Ministère de l'Équipement.

Frédéric DELBOS, Chargé de mission au syndicat mixte Caen-Métropole.

Jean-Claude DOUHAIT, Maire d'Ahuy, vice-président de la communauté d'agglomération chargé des relations avec les petites communes à la communauté d'agglomération de Dijon.

Yves DUPONT, Maire de Vedène, vice-président de la communauté d'agglomération du Grand Avignon en charge des transports.

Patrice DUNY, Directeur de l'agence d'urbanisme de Caen-Métropole.

Christian FLEURY, Président de la communauté de communes « entre Thue et Mue ».

Isabelle FOUCAULT, Responsable du Pôle aménagement du territoire à la Direction départementale de l'Équipement de l'Indre.

Jean FREBAULT, Président de la 5^{ème} section du Conseil Général des Ponts et Chaussées, Ministère de l'Équipement, Grand prix de l'urbanisme.

François GEINDRE, Maire d'Hérouville Saint-Clair de 1971 à 2001.

Anne GENTIL, Directrice du bureau d'études URBICAND, à Dijon.

Jean-Pierre GILLOT, Maire-adjoint de Dijon délégué au patrimoine, conseiller communautaire à la communauté d'agglomération du Grand-Dijon.

Christine GIRAUDO, Chargé de mission SCOT, communauté d'agglomération de Dijon.

Sylvain GUERINI, Chargé de mission SCOT à la Direction Départementale de l'Équipement de l'Hérault.

Mohamed HILAL, Ingénieur de recherche à l'INRA, Dijon.

Pierre LERCH, Directeur du pôle urbanisme et aménagement à la communauté d'agglomération du Grand Dijon.

Jean MARLY, Directeur d'études au département « projets de territoire » au Centre d'étude sur les réseaux, les transports et l'urbanisme à Lyon (CERTU).

Christian MADELAINE, Responsable PDU à Viacités, syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération caennaise.

Robert MAUD, Directeur Départemental de l'Équipement de l'Indre.

Philippe MENERAULT, Directeur de recherche, Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité.

Martine MEUNIER-CHABERT, Chargée d'études au département planification et maîtrise des déplacements au Centre d'étude sur les réseaux, les transports et l'urbanisme à Lyon (CERTU).

Pierre MIQUEL, Directeur du pôle « contenu et méthode », Bureau de la planification des territoires ruraux et urbains, DGUHC, Ministère de l'Équipement.

Jean-Pierre PALISSE, Directeur de l'aménagement et du développement des territoires, à l'institut d'aménagement et d'urbanisme de la Région Ile-de-France.

Pierre PRIBETICH, Premier adjoint à la mairie de Dijon en charge de l'urbanisme, vice-président de la communauté d'agglomération et vice-président du SCOT.

Alain RABEC, Directeur du syndicat mixte Caen-Métropole.

Marie RECALDE, Présidente du "Club des maîtres d'ouvrages des SCOT", secrétaire général du syndicat mixte du SCOT de l'aire métropolitaine bordelaise.

Frédéric ROSSIGNOL, Directeur de l'aménagement et du développement, Communauté d'agglomération de Montpellier.

Nicolas ROUBIEU, Chef de projet SCOT, Communauté d'agglomération de Montpellier.

Arnaud ROUSSEAU, Chargé de mission au pays de Caen.

Olivier ROUSSEL, Directeur d'études, agence d'urbanisme de Lyon.

Laurent SAUZAY, Chargé de mission au syndicat mixte d'études et de programmation de l'agglomération lyonnaise.

Christophe SOULIER, Responsable de la mission SCOT, Direction départementale de l'Équipement du Calvados.

Jacques TESSIER, Directeur de la cellule urbanisme, Conseil Général de l'Hérault

François TOULOUSE, Responsable de l'aménagement, Communauté d'agglomération du Grand Dijon

Delphine VINCENT, Chargé de mission à Entreprise, Territoire et Développement, Paris.

Michel VISTEAUX, Ancien directeur de l'urbanisme à la communauté d'agglomération de Dijon, président d'ICOVIL, Institut pour la connaissance de l'histoire des villes.

Hervé VOUILLOT, Maire de Quétigny, vice-président du SCOT et vice-président de la communauté d'agglomération de Dijon, ancien député de la Côte d'Or.

Marc WIEL, Consultant, ancien Directeur de l'agence d'urbanisme de Brest.

Journées – Rencontres – Colloques

Présentation par le préfet de la loi Urbanisme et Habitat, préfecture de Seine-Saint-Denis, le 4 décembre 2003.

Séminaire organisé par l'INERIS, Planification urbaine et re-développement urbain, quelles recherches pour un développement industriel et commercial urbain durable ? , le 5 février 2004 à Garges-lès-Gonesse.

Journée organisée par la DGUHC, l'AMF, la FNAU, le club des maîtres d'ouvrage de SCOT, le CERTU et ETD, dans le cadre de l'opération SCOT-Témoins, le 2 février 2005 sur « l'articulation entre SCOT et projet de territoire ».

7^{ème} Atelier du projet territorial, le 24 mars 2005 à Nantes, « Comment les agglomérations intègrent-elles le développement durable dans leurs projets et leurs pratiques ? », journée organisée par la DATAR et l'ETD avec l'association des communautés urbaines de France, la fédération nationale des agences d'urbanisme, l'ADCF, l'AMF et la CDC.

Rencontre nationale des SCOT, les 2 et 3 mai 2005 à Bordeaux, organisée par le SYSDAU et de nombreux partenaires.

Séminaire organisé par le Plan Urbanisme Construction et Architecture sur le thème « gouvernance et développement durable » dans le cadre du programme de recherche « *Politiques territoriales et politiques publiques* », le jeudi 14 juin 2005 à Paris – La Défense.

Etats généraux des Pays, organisés par l'association pour la fondation des Pays et de nombreux partenaires, les 30 juin et 1^{er} juillet 2005 à Caen.

Colloque, « A la recherche de la cohérence territoriale : la planification urbaine à l'épreuve du développement métropolitain dans le monde », les 5 et 6 décembre 2005, à Lyon.

GRIDAUH, le 25 janvier 2006, Intercommunalités et politiques de l'habitat : approche juridique et institutionnelle, organisée par le PUCA et le GRIDAUH.

Rennes, « Les cadres renouvelés de l'intercommunalité, bilans et perspectives » les 3 et 4 février 2006, colloque organisé par les laboratoires LESSOR, laboratoire d'économie et de sciences sociales de Rennes.

Réunion SCOT Témoins sur le thème de l'habitat, le 30 mai 2006 à la Défense.

Le séminaire « Politiques de déplacements et planification territoriale : de nouveaux enjeux et outils pour l'action publique locale » du réseau francophone de socio-économie des transports – DRAST – PREDIT du 20 octobre 2006.

Cycle de cinq séminaires consacré à « *l'intercommunalité en débat* » organisé par le PUCA et l'université Lyon 2 entre septembre 2006 et mai 2007 sur « *la fabrique des territoires* » (9 novembre 2006), « *la structuration des EPCI et le partage des compétences* » (7 décembre 2006), « *Entre nouvelle gouvernance et nouvelle gouvernamentalité* » (25 janvier 2007), « *la solidarité en question* » (8 mars 2007), et enfin, « *démocratie et intercommunalité* » (25 juin 2007).

A-2 Bibliographie

A-2-a Les enjeux de la planification

Généralités

CAMAGNI, Roberto, GIBELLI, Maria-Cristina, « Réseaux de villes et politiques urbaines », *Flux*, n° 16, avril-juin 1994, pp. 5-22.

CHOAY, Françoise, *La règle et le modèle, Sur la théorie de l'urbanisme et de l'architecture*, Paris, Le Seuil, 1980, 381 p.

DUPUY, Gabriel, *L'urbanisme des réseaux, théories et méthodes*, Armand Colin, Coll. U., 1991, 198 p.

FORTIER, Bruno, *L'amour des villes*, Institut Français d'Architecture, Mardaga, Liège, 2^{ème} édition, 1994, 285 p.

FREBAULT, Jean, LEMOSQUET, Jean-Claude (dir.), *Le renouveau de la planification territoriale et urbaine*, MELT-DAU, Paris, La Défense, 1993, 56 p.

GUIGOU, Jean-Louis *et alii*, *L'aménagement du territoire*, Conseil d'analyse économique, La Documentation française, 2001, 253 p.

GUILLERME, André, LEFORT, Anne-Cécile, JIGAUDON, Gérard, *Dangereux, insalubres et incommodes : paysages industriels en banlieue parisienne, XIXe et XXe siècles*, Seyssel, Champ Vallon, 2004, 343 p.

KOOLHAAS, Rem, BOERI, Stefano, KWINTER, Sanford, *Mutations*, Acar/Arc en rêve, Centre d'architecture, Bordeaux, 2000, 800 p.

HALL, Peter, *Urban and regional planning*, Routledge, London, 1992, 259 p.

MAGNAGHI, Alberto, *Le projet local*, Mardaga, Collection Architecture + Recherches, 2003, 123 p.

MONGIN, Olivier, *La condition urbaine*, Le Seuil, 2005, 326 p.

MUMFORD, Lewis, *La cité à travers l'histoire*, Seuil, Paris, 1964, 776 p. (édition originale en anglais 1961).

PREEL, Bernard, *La ville à venir*, Descartes et compagnie, 1994, 268 p.

PUMAIN, Denise, PAQUOT, Thierry, KLEINSCHMAGER, Richard, *Dictionnaire, La ville et l'urbain*, Economica, Anthropos, 2006, 320 p.

RONCAYOLO, Marcel (dir.), *La Ville d'aujourd'hui*, Paris, Seuil, 1985, 668 p.

SECCHI, Bernardo, *Première leçon d'urbanisme*, Marseille, Ed. Parenthèses, 2006, 155 p.

WACHTER, Serge, et alii, *Repenser le territoire, un dictionnaire critique*, éditions de l'Aube, DATAR, 2000, 286 p.

WEBBER, Melvin, M., *L'urbain sans lieu ni bornes*, L'Aube, Essai, 124 p.

Aperçu historique et études sur la planification

ASCHER, François, « Projet public et réalisations privées, le renouveau de la planification des villes », *Annales de la recherche urbaine*, n° 51, juillet 1991, pp. 5-15

ALBRECHTS, Louis, "Changing Roles and Positions of Planners", *Urban Studies*, 1991, vol. 28, n° 1, pp. 123-137.

ALLMENDINGER, Philip, "From New Right to New Left in UK Planning", *Urban Policy and Research*, Vol. 21, n° 1, 2003, pp. 57-79.

ALLMENDINGER, Philip, TEWDWR-JONES, Mark "New Labour, New Planning? The trajectory of Planning in Blair's Britain", *Urban Studies*, Vol. 37, n° 8, 2000, pp. 1379-1402

BONNEVILLE, Marc, « Le renouvellement du schéma directeur par le projet d'agglomération : réflexions à partir de l'exemple de Lyon », in MOTTE, Alain, *Schéma directeur et projet d'agglomération : l'expérimentation des nouvelles politiques urbaines spatialisées (1981-1993)*, Paris, Editions Juris-service, 1995, pp. 47-66.

CARMONA, Michel, *Le Grand Paris, l'évolution de l'idée d'aménagement de la région parisienne*, 8 vol., 1979, np.

CLUZET, Alain, « Donner un nouveau souffle aux POS », *Urbanisme*, n° 274-275, mai-juin 1994, pp. 41-43.

CULLINGWORTH, Barry, *Town and Country Planning in UK*, Routledge, London, 2001, 13^{ème} édition, 528 p.

DEMOUVEAUX, Jean-Pierre, « Motivation des POS : encore un effort ! », *Etudes foncières*, n° 83, été 1999, pp. 16-20.

GAUDIN, Jean-Pierre, *L'avenir en plan : technique et politique dans la prévision urbaine : 1900-1930*, Seyssel, Champ Vallon, 1985, 215 p.

GAUDIN, Jean-Pierre, BARRAQUE, Bernard, *Un bilan des recherches sur la planification urbaine*, sl, mai 1980, 49 p.

GIVAUDAN, Antoine, « Une bonne nouvelle : l'annulation d'un schéma directeur », *Etudes foncières*, n° 87, été 2000, p. 6

HEALEY, Patsy, "The Treatement of Space and Place in the New Strategic Spatial Planning in Europe", *International Journal of Urban and Regional Planning*, volume 28-1, mars 2004, pp. 45-67.

HOCREITERE, Patrick, « Problèmes actuels des schémas directeurs », *Droit et ville*, n° 32, 1991, pp. 131-142.

LACAZE, Jean-Paul, *Introduction à la planification urbaine : imprécis d'urbanisme à la française*, Presse de l'Ecole des Ponts et Chaussées, 1995, 386 p.

MAGRINYA, Franscesc, « Les propositions urbanistiques de Cerda pour Barcelone : une pensée de l'urbanisme des réseaux », *Flux*, n° 23, janvier 1996, pp. 5-20.

MOTTE, Alain, *Schéma directeur et projet d'agglomération : l'expérimentation des nouvelles politiques urbaines spatialisées (1981-1993)*, Paris, Editions Juris-service, 1995, 272 p.

MOTTE, Alain, *La résurgence des schémas d'aménagement urbain (1988-1994)*, Institut d'aménagement régional, Aix-en-Provence, 1996, 100 p.

MOTTE, Alain, *La notion de planification stratégique spatialisée en Europe (1995-2005)*, Recherches, PUCA, 2005, 90 p.

NOVARINA, Gilles (dir.), *Plan et projet, l'urbanisme en France et en Italie*, Anthropos, Paris, 2003, 233 p.

PADIOLEAU, Jean G., DEMESTEERE, René, « Les démarches stratégiques de planification des villes », *Annales de la recherche urbaine*, n° 51, juillet 1991.

RENARD, Vincent, *Plan d'urbanisme et justice foncière*, Paris, PUF, 1980, 199 p.

THIMONIER, Nicolas, *Le zonages dans les POS face aux évolutions des espaces de vie*, Thèse de doctorat de géographie, Paris X, 2000, 418 p.

VELTZ, Pierre, *Histoire d'une réforme ambiguë : les plans d'occupation des sols*, Paris, CRU, 1979, 214 p.

VOLDMAN, Danièle (dir.) *Images, discours et enjeux de la reconstruction des villes françaises après 1945*, Centre national de la recherche scientifique, Cahiers de l'Institut d'histoire du temps présent, n° 5, 1987, 159 p.

VOLDMAN, Danièle, *La reconstruction des villes française de 1940 à 1954 : histoire d'une politique*, Paris, Montréal, L'Harmattan, 1997, 487 p.

Planification urbaine et formes urbaines

BARATTUCCI, Chiara, « France – Italie, du périurbain aux urbanisations dispersées », *Urbanisme*, n° 329, 2003, pp. 77-81

BAUER, Gérard, ROUX, Jean-Michel, *La rurbanisation ou la ville éparpillée*, Le Seuil, 1976, 189 p.

BERROIR, Sandrine, CATTAN, Nadine, SAINT-JULIEN, Thérèse, « Densité, concentration et polarisation : les nouvelles figures de l'urbanité », *Annales de la recherche urbaine*, 1995, n° 67, pp. 43-54.

BOINO, Paul, VANIER, Martin, « Nouvelles polarités et conurbation : l'exemple de la région urbaine lyonnaise », in PERRIN, Evelyne, ROUSIER, Nicole (coord.), *Ville et emploi, Le territoire au cœur des nouvelles formes de travail*, Ed. de l'Aube, 2000, pp. 104-119

BONTJE, Marco, "A Planner's Paradise Lost? Past, Present and Future of Dutch National Urbanisation Policy", *European Urban and Regional Studies*, 2003, vol. 10, pp. 165-151.

BONTJE, Marco, "From Suburbia to Post-surburbia in the Netherlands : Potentials and Threat for the Sustainable Regional Development", *Journal Of Housing and the Built Environment*, 2004, vol. 19, pp. 25-47.

CASTEL, Jean-Charles, « Les coûts de la ville dense ou étalée », *Etudes foncières*, n° 199, janvier-février 2006, pp. 18-21.

CAVAILHES, Jean, WAVRESKY, Pierre, « Les valeurs foncières dans le périurbain », *Etudes foncières*, n° 97, mai-juin 2002, pp. 14-17.

CERTU, *La forme des villes, caractériser l'étalement urbain et réfléchir à de nouvelles modalités d'action*, Lavoisier Industrie, Lyon, CERTU, 2000, 178 p.

CHAMPION, Anthony-Gérard, « Urban and regional demographic trends in developed world », *Urban Studies*, vol. 29, n° 3-4, mai 1992, pp 461-462.

CHARMES, Eric, « Le fanatisme de l'alignement », *Etudes foncières*, n°107, janvier-février 2004, pp. 35 -38.

CHARMES, Eric, *La vie périurbaine face à la menace des gated communities*, Paris, L'Harmattan, 2005, 219 p.

CROZET, Yves, JOLY, Iragaël, *La « loi de Zahavi » : quelle pertinence pour comprendre la construction et la dilatation des espaces-temps de la ville ?*, PUCA, Recherche, 2006, 89 p.

DALIGAUX, Jacques, « Conflits sur l'habitat diffus dans le Var », *Etudes foncières*, n° 71, juin 1996, pp. 11-15.

DEMAZIERE, Christophe, *Politiques locales d'aménagement et de développement, services et centralité : analyse de trois agglomérations françaises (Tours, Orléans, Nantes)*, Rapport pour le PUCA, université de Tours, MSH Villes et Territoires, juin 2002, 272 p.

DEZERT, Bernard, STEINBERG, Jean, *Peut-on maîtriser le développement périurbain ?*, Paris, CREPIF, 1983, 175 p.

DIELEMAN, F, DIJST, M, SPIT, T., "Planning the Compact City : the Randstadt Holland Experience", *European Planning Studies*, 1999, n° 7, pp. 605-620.

DUBOIS-TAINE, Geneviève, CHALAS, Yves, *La ville émergente*, La Tour d'Aigues, 1997, 285 p.

DUMONT, Marc, « Le développement urbain dans les villes intermédiaires, pratiques métropolitaines ou nouveau modèle spécifique », *Annales de géographie*, n° 642, 2005, pp. 141-162.

EUROPEAN EXPERT GROUP ON THE URBAN ENVIRONMENT, *Urban design for sustainability*, Commission européenne, décembre 2003, 46 p. + Annexes.

FIJALKOW, Yankel, « Les usages de la densité résidentielle. Les enjeux de l'intervention publique à Paris, 1850-1946 », *Les annales de la recherche urbaine*, n° 67, juin 1995, pp. 85-94.

FOUCHIER, Vincent, « La densification : une comparaison internationale entre politiques contrastées », *Annales de la recherche urbaine*, n° 67, juin 1995, pp. 95-107.

FOUCHIER, Vincent, « La densité : un outil pertinent pour la ville durable », in VOLLE, Jean-Paul, MORALES, Christophe, *La planification durable du territoire, Économie de la forme urbaine, Actes des séminaires*, 20 novembre 1998 – 2 avril 1999, Montpellier, Editions de l'Espirou, 1999, 123 p.

FOUCHIER, Vincent, *Maîtriser l'étalement urbain : une première évaluation des politiques menées dans quatre pays*, 2001 Plus, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, 1999, 59 p.

FOUCHIER, Vincent, « L'étalement de la motorisation en Ile-de-France », *Études foncières*, mars-avril 2002, pp. 10-15.

GEURS, Karst T., VAN WEE, Bert, "Ex-post Evaluation of thirty Years of Compact Urban Developments in the Netherlands", *Urban Studies*, Vol. 43, n° 1, Janvier 2006, pp. 131-160.

GHORRA-GOBIN, Cynthia « Refonder la ville : le débat nord-américain », in DONZELOT, Jacques, JAILLET, Marie-Christine, *La nouvelle question urbaine*, PUCA, 2001, pp. 45-56.

GHORRA-GOBIN, Cynthia, *La théorie du New urbanism, perspectives et enjeux*, Rapport pour la DGUHC, juillet 2006, 61 p.

GORDON, Peter, RICHARDSON, Harry W., "Are compact cities a desirable planning goal?", *Journal of American Planning Association*, vol. 63, n° 1, 1997, pp. 95-106.

GUENGANT, Alain, *Les coûts de la croissance périurbaine : l'exemple de l'agglomération rennaise*, La Défense, ADEF, 1992, 155 p.

GUENGANT, Alain, JOSSELIN, Jean-Michel, ROCABAY, Yvon, « Densités et finances locales : difficultés de la modélisation », *Annales de la recherche urbaine*, 1995, n° 67, pp. 65-71.

GUEROIS, Marianne, *Les formes des villes européennes vues du ciel*, Thèse de géographie sous la direction de Denise Pumain, université Paris I, 2003, 306 p.

HELLUIN, Jean-Jacques, « Les effets de la règle des 15 kilomètres sur la maîtrise de l'étalement urbain », *Etudes foncières*, n° 120, mars-avril 2006, pp. 27-31.

INSTITUT FRANÇAIS DE L'ENVIRONNEMENT, « Les changements d'occupation des sols entre 1990 et 2000 : plus d'artificiel, moins de prairies et de bocages », *Données de l'environnement*, n° 101, mars 2005.

JAILLET, Marie-Christine, *Les pavillonneurs. La production de la maison individuelle dans la région toulousaine*, Editions du CNRS, 1982, 314 p.

LACAZE, Jean-Paul, « L'étalement urbain hier et demain », *Etudes foncières*, n° 93, mars-avril 2002, pp. 7-9.

LE BRAS, Hervé, « La densité a-t-elle une influence sur les comportements sociaux ? », *Annales de la recherche urbaine*, 1997, n° 67, pp. 15-22.

LEBRETON, Jean-Pierre, « L'adaptation de la planification urbaine » in GRIDAUH, *Droit et politiques du renouvellement urbain*, Paris, 2004, 235 p.

LEVY, Jacques, *Urbanité et européanité, mesures, configurations et dynamiques de la ville en Europe*, Paris, VILLEUROPE, 1995, 178 p.

MANGIN, David, *Infrastructures et formes de la ville contemporaine, La ville franchisée*, Paris, Ed. La Villette, Lyon, CERTU, 2004, 398 p.

MASSOT, Marie-Hélène, ORFEUIL, Jean-Pierre, « La mobilité, une alternative à la densification des centres », *Annales de la recherche urbaine*, 1995, pp. 23-31.

MAYOUX, Jacques, *Demain, l'espace. Rapport de la mission d'étude sur l'habitat individuel périurbain*, 1979, 154 p.

MCCANN, Barbara A., EWING, Reid, *Mesuring the Health Effects of Sprawl, a national analysis of physical activity, obesity and chronic disease*, Smarth Growth America, Surface transportation project, september 2003, 40 p.

MICHEAU, Michel, « Etalement urbain et densité : état (provisoire) du débat », in IAURIF, *Les apports de la recherche urbaine, Aménagement et projet urbain*, 2003, pp. 29-57.

NELSON, Arthur C., DAWKINS, Casey J., SANCHEZ, Thomas W., "Urban containment and Residential Segregation : a Preliminary Investigation", *Urban Studies*, Vol. 41, n° 2, février 2004, pp. 423-439.

NEWMAN, Peter, THORNLEY, Andy, *Urban Planning in Europe*, Routledge, London and New York, 1996, 291 p.

PIRON, Olivier, « La revanche des petites communes », *Etudes foncières*, n° 114, mars-avril 2005, p. 21.

PIRON, Olivier, « La densification acceptée », *Etudes foncières*, n° 119, janvier-février 2006, pp. 11-13.

ROGERS, Richard, POWER, Anne, *Cities for a small country*, Faber and Faber, 2000, 310 p.

SIEVERTS, Thomas, *Entre-ville, une lecture de la Zwischenstadt*, Marseille, Editions Parenthèses, 2004, 188 p. (1^{ère} édition en allemand, 1997).

WILLIAMS, Katie, BURTON, Elizabeth, JENKS, Mike, *Achieving sustainable Urban Form*, Londres, Spon Press, 2000, XII-388 p.

Planification urbaine, transport et développement durable

« Actes de la 19^{ème} rencontre nationale des agences d'urbanisme, Ville en mouvement, Stratégies urbaines et transport, Bordeaux, décembre 1998 », *Urbanisme*, hors série n° 12, avril 1999.

« Actes de la 26^{ème} rencontre nationale des agences d'urbanisme. Métropole en question, métropole en action. Grenoble, Saint-Étienne, Lyon, décembre 2005 », *Urbanisme*, Hors série, n° 28, mars-avril 2006.

ADEME, CERTU, GART, DTT, *Bilan des PDU de 1996 à 2001*, Lyon, Certu, 2002, 369 p.

BEAUCIRE, Francis, « La déconcentration urbaine : de nouveaux besoins de déplacement », *Transport urbains*, n° 56, septembre 1985, pp. 5-11.

BEAUCIRE, Francis, EMANGARD, Pierre-Henri, ALLARD, Marc, « Les déplacements domicile-travail dans l'archipel nantais », *Transports urbains*, n° 96, juillet-septembre 1997, pp. 5-12.

BIEBER, Alain, MASSOT, Marie-Hélène, ORFEUIL, Jean-Pierre, *Questions vives pour une prospective de la mobilité quotidienne*, Institut national de recherche sur les transports et la société, janvier 1993, 76 p.

CAMAGNO, Roberti, GIBELLI, Maria-Cristina, *Développement urbain durable : quatre métropoles européennes à l'épreuve*, Paris, L'Aube, La Tour d'Aigues, 1997, 174 p.

COUR DES COMPTES, *Les transports publics urbains*, Rapport au président de la République, avril 2005, 261 p.

DUFLOS Emmanuelle, TRUCHETTI, Isabelle, ROSALES-MONTANO, Sylvia (dir.), BEAUCIRE, Francis (dir.), *Les outils de la planification urbaine au service de la relation urbanisme/transport, lecture croisée des documents d'urbanisme : approche dans la perspective du développement durable*, Paris, FNAU, 1999, 137+82 p.

DUPUY, Gabriel, *Les territoires de l'automobile*, Anthropos, Paris, 1995, 216 p.

DUPUY, Gabriel, « Cities and Automobile Dependence revisité : les contrariétés de la densité », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 1, 2002, pp. 141-156.

HERNANDEZ, Frédérique, *Le processus de planification des transports urbains entre projets techniques et modèles de ville*, Thèse d'aménagement de l'espace et d'urbanisme, Institut d'aménagement régional, Université d'Aix-Marseille III, décembre 2003, 351 p.

JOURDAN, Gabriel, « Le biais de la gouvernance : les déplacements dans l'agglomération toulousaine » in *Mobilités spatiales : une question de société*, Paris, L'Harmattan, 2001, pp. 131-147.

JOURDAN, Gabriel, *Transports, planification et gouvernance urbaine : étude comparée de l'aire toulousaine et de la conurbation Nice Côte d'Azur*, Paris, L'Harmattan, 2003, 318 p.

KAUFMANN, Vincent, JEMELIN, Christophe, « Articulation transports et urbanisme : quelles marges de manœuvre ? », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 176, juin 2003, pp. 329-339.

LEIBENATH, Markus, PALLAGST, Karina M, "Greening Europe?: Environmental issues in spatial planning policies and instruments", *Town and Country Planning Review*, Vol 14, n° 1, janvier 2003, pp. 77 -95.

MENERAULT, Philippe, GALLEZ, Caroline (dir.), *Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain*, Rapport pour le PREDIT, 2005, 277 p.

MERLIN, Pierre, *Les transports parisiens*, Paris, Masson, 1967, VII-485 p.

MOLINER, Marianne, « L'intégration des transports dans les documents d'urbanisme », *Etudes foncières*, n° 103, mai-juin 2003, pp. 16-20.

NEWMAN, Peter, KENWORTHY, Jeffrey, VINTILA, Peter, « Can we overcome automobile dependence ? Physical Planning in an Age of Urban Cynism », *Cities*, vol. 12, n° 1, février 1995, pp. 53-65.

NOVARINA, Gilles, « De la gestion des grandes voiries à la planification des déplacements urbains, systèmes d'acteurs et politiques publiques dans l'agglomération grenobloise », *Flux*, n° 46, octobre-décembre 2001, pp. 47-60.

OFFNER, Jean-Marc, « Plans de déplacements urbains : bilan controversé », *Pouvoirs locaux*, n°53, juin 2002, pp. 47-49.

OFFNER, Jean-Marc, *Les plans de déplacements urbains*, La Documentation Française. Coll. Transports, Recherche, Innovation, 2006, 92 p.

ORFEUIL, Jean-Pierre, POLACCHINI, Annarita, « Les dépenses des ménages franciliens pour le logement et pour les déplacements », *Recherche Transport Sécurité*, n° 63, avril-juin 1999, pp. 31-46.

STEAD, Dominic, « Les politiques des transports et de l'aménagement du territoire sont-elles vraiment coordonnées ? », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 176, juin 2003, pp. 371-387.

THEBERT, Marianne, *Logiques de l'action publique dans le périurbain rennais : les élus face à la mobilité*, Thèse, Université Paris 1, 2005, 487 p.

WACHTER, Serge, *L'aménagement durable : défis et politiques*, Editions de l'Aube, DATAR, 2002, 195 p.

WIEL, Marc, *La transition urbaine ou le passage de la ville pédestre à la ville motorisée*, Architecture + Recherches, Mardaga, Sprimont, 1999, 149 p.

ZETTER, Roger, WHITE, Rodney, *Planning in Cities, Sustainability and Growth in the Developing World*, Urban Management Series, Londres, ITDG publishing, 2002, 247 p.

Les aspects sociaux

BERGER, Martine, « Quel est le sens d'une planification spatiale sans maîtrise de la nature et de la localisation des emplois ni des processus ségrégatifs ? », IAURIF, *Les apports de la recherche urbaine, Ville, performance économique et développement durable*, 2003, pp. 29-67.

BOURDIEU, Pierre, *Les structures sociales de l'économie*, Paris, Le Seuil, 2000, 289 p.

BROUANT, Jean-Philippe, « La compétence habitat des intercommunalités, les jeux ambigus du législateur », *Les Annales de la recherche urbaine*, 2005, pp. 93-101.

CHAMBOREDON, Jean-Claude, LEMAIRE, Madeleine, « Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement », *Revue française de sociologie*, vol. XI, janvier-mars 1970, pp. 3-33.

DE RUDDER, Véronique, GARRIN-FERRAZ, Ghislaine, (dir.) *La loi d'orientation pour la ville, Séminaire Chercheurs-décideurs*, DAU, PCA, 1991, 160 p.

DESCHAMPS, Emmanuelle, *Le droit public et la ségrégation urbaine, 1943-1997*, Paris, LGDJ, 1998, 529 p.

DESJARDINS, Xavier, LE GOFF, William, « Ethnicité et urbanisme », in *La prise en compte de l'ethnicité dans les services publics britanniques en réponse à la nouvelle question urbaine*, Rapport pour le PUCA, 2005, pp. 86-107.

DESJARDINS, Xavier, LE GOFF, William, « Leicester, Bradford : une gestion multiculturelle », *Urbanisme*, n° 349, juillet-août 2006, pp. 80-85.

DONZELOT, Jacques, JAILLET, Marie-Christine, *La nouvelle question urbaine*, PUCA, 2001, 299 p.

DONZELOT, Jacques, avec MEVEL, Catherine et WYVEKENS, Anne, *Faire société, la politique de la ville aux Etats-Unis et en France*, Le Seuil, La couleur des idées, 2003, 362 p.

DONZELOT, Jacques., « La ville à trois vitesses : relégation, périurbanisation, gentrification », *Esprit*, n° 3-4, mars-avril 2004, pp. 14-39.

EPSTEIN, Renaud, KIRSZBAUM, Thomas, « L'enjeu de la mixité sociale dans les politiques urbaines », in *La compétitivité de la France, Regards sur l'actualité*, n° 292, La Documentation française, juin-juillet 2003, pp. 63-73.

FISCHEL, William, A., "An Economic History of Zoning and an Cure for its Exclusionary Effects", *Urban Studies*, vol. 41, n° 2, février 2004, pp. 317-340

GENESTIER, Philippe, « Pour une intégration communautaire », *Esprit*, n° 2, février 1991, pp 48-59.

GENESTIER, Philippe, LAVILLE, Jean-Louis, « Au-delà du mythe républicain, intégration et socialisation », *Le Débat*, n° 82, novembre-décembre 1994, pp. 154-172.

GRAFMEYER, Yves, JOSEPH, Isaac, *L'école de Chicago : naissance de l'écologie urbaine*, Champs Flammarion, 2004, VII – 384 p.

IAURIF, *Mixité sociale et ségrégation : les réalités d'hier et d'aujourd'hui et les actions publiques*, actes de la table ronde du 12 décembre 2000 organisée dans le cadre des 40 ans de l'IAURIF, 2001, 40 p.

LERIQUE, Florence, « Mixité sociale du logement, un pouvoir de sanction du préfet, controversé, censuré, puis discrètement rétabli », *Etudes Foncières*, n° 98, juillet-août 2002, pp. 17-21.

MADORE, François, *Ségrégation sociale et habitat*, Presses universitaires de Rennes, 2004, 251 p.

MAURIN, Eric, « Le ghetto urbain français », *Esprit*, octobre 2004, pp. 16-25.

MAURIN, Eric, *Le ghetto français : enquête sur le séparatisme social*, Le Seuil, La République des idées, Paris, 2004, 96 p.

PINÇON, Michel, PINÇON-CHARLOT, Monique, « L'agrégation des élites », *Etudes foncières*, juillet-août 2002, pp. 6-9.

PRETECEILLE, Edmond, « Comment analyser la ségrégation sociale ? », *Etudes foncières*, juillet août 2002, pp. 10-16.

RUMING, Kristian J., MEE, Kathleen, J., MC GUIRK, Pauline M., "Questioning the Rhetoric of Social Mix : Courteous Community or Hidden Hostily ?", *Australian Geographical Studies*, Juin 2004, Vol 42, n° 2, pp. 234-248.

SARKISSIAN, Wendy, "The Idea of Social Mix in Town Planning : An Historical Review", *Urban Studies*, 1976, Vol. 13, pp. 231-246.

SEMMOUD, Nora, « Mixité fonctionnelle à défaut de mixité sociale ? », *Annales de géographie*, n° 640, novembre-décembre 2004, pp. 612-625.

VIEILLARD-BARON, Hervé, *Les banlieues françaises ou le ghetto impossible*, La Tour d'Aigues, L'Aube, 1994, 157 p.

ZITOUNI, Françoise, « La mesure de la mixité dans les politiques urbaines », *AJDA*, n° 34, pp. 1807-1812.

A-2-b Les acteurs de l'aménagement

Généralités

BIAREZ, Sylvie, NEVERS, Jean-Yves, (textes réunis et présentés par), *Gouvernement local et politiques urbaines, actes du colloque international*, Grenoble, 2-3 février 1993, Grenoble, CERAT, 1994, 559 p.

BLATRIX, Cécile, « L'enquête publique : victime du débat public ? », *Pouvoirs locaux*, n° 62, 3^{ème} trimestre 2004, pp. 85-93.

BOUTET, Annabelle, sous la direction de FOUCHIER, Vincent, *La contractualisation territoriale. Un mode d'action publique en renouveau permanent ou un outil d'avenir pour l'aménagement ?*, DATAR, en collaboration avec le CDU –DGUHC, septembre 2003, 117 p.

BOUTET, Annabelle, *L'aménagement régional par les conseils régionaux : étude des contrats d'agglomération en régions Centre et Bourgogne*, Thèse de doctorat en aménagement, Université de Tours, 2003, 584 p.

BRENNER, Neil, "Globalisation as reterritorialisation. The re-scaling of urban Governance in European Union", *Urban Studies*, vol. 36, n° 3, 1999, pp. 431-451.

COHEN, Michael D., MARCH, James G., OLSEN, Johan P., "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, n° 1, mars 1972, pp. 1-25

CROZIER, Michel, THOENIG, Jean-Claude, « La régulation des systèmes organisés complexes, le cas du système de décision politico-administratif en France », *Revue française de sociologie*, Vol. XVI, 1975, pp. 3-32.

DONZELOT, Jacques, ESTEBE, Philippe, *L'Etat animateur. Essai sur la politique de la ville*, Esprit, 1994, 238 p.

EPSTEIN, Renaud, « Gouverner à distance. Quand l'Etat se retire des territoires », *Esprit*, novembre 2005, pp 96-111.

ESTEBE, Philippe, *L'usage des quartiers. Action publique et géographie dans la politique de la ville*, 1982-1999, Paris, L'Harmattan, Logiques politiques, 2004, 264 p.

ESTEBE, Philippe, TALANDIER, Magali, *La carte politique, instrument de la solidarité urbaine ? L'intercommunalité à l'épreuve de la polarisation sociale de l'urbain*, PUCA, octobre 2005, 114 p.

FALUDI, Andréas, "Territorial Cohesion: old (French) Wine in a New Bottle", *Urban Studies*, Vol. 41, n° 7, juin 2004, pp. 1349-1365.

FOUCAULT, Michel, *Dits et Ecrits*, Volume III, Paris, Gallimard, 1994, Article « gouvernementalité » (de 1978).

FOUCAULT, Michel, *Sécurité, territoire, population*, Cours au collège de France, 1977- 1978, Coll. Hautes Etudes, Gallimard, Seuil, 2004, 435 p.

FOUCAULT, Michel, *Naissance de la biopolitique*, Cours au collège de France, 1978-1979, Hautes études, Gallimard, Seuil, 2004, 355 p.

GAUDIN, Jean-Pierre, DORMOIS, Rémi, *Stabilité et instabilité dans les processus de décision urbaine*, PUCA, septembre 2003, 80 p.

GAUDIN, Jean-Pierre, *Gouverner par contrat, l'action publique en question*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1999, 233 p.

HIRSCHMAN, Albert O., *Défection et prise de parole*, Fayard, L'espace du politique, 1995, 212 p.

INUDEL, *Politiques d'aménagement du territoire et développement urbain, gouvernance, complexité territoriale*, Bilan de recherches, Rapport final pour le PUCA, septembre 2001, np.

JESSOP, Bob, "Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy", *Studies in Political Economy*, 1993, n° 40, pp. 7-40

KIRSZBAUM, Thomas, *Modernisation des services publics et éclatement de la ville sous le regard des chercheurs*, PUCA, 2001, 113 p.

LE GALES, Patrick, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 1995, 46-1, pp. 57-95.

LE GALES, Patrick, *Le retour des villes européennes*, Presses de Sciences Po, 2003, 454 p.

LEURQUIN, Bernard, *La France et la politique des pays*, Paris, Syros, 1997, 300 p.

LORRAIN, Dominique, « Administrer, gouverner, réguler », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 80-81, décembre 1998, pp. 85-92.

MARCHAND, Bernard, « La haine de la ville : Paris et le désert français de Jean-François Gravier », *L'information géographique*, n° 3, 2001, pp. 234-253.

MARCOU, Gérard, RANGEON, François, THIEBAULT, Jean-Louis, *La coopération contractuelle et le gouvernement des villes*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 1997, 428 p.

MEHL, Dominique, « Les voies de la contestation urbaine », *Annales de la recherche urbaine*, hiver 1980, pp. 26-62.

MENY, Yves, « Territoire et représentation politique », *Esprit*, mars-avril 1999, pp. 189-202.

MULLER, Pierre, « Le modèle français d'administration face à la constitution d'un espace public européen », in MULLER, Pierre, (dir.), *L'administration française est-elle en crise ?*, L'Harmattan, 1992, pp. 11-32.

OFFNER, Jean-Marc, « Les territoires de l'action publique locale, fausses pertinences et jeux d'écarts », *Revue française de science politique*, vol. 56, n° 1, février 2006, pp. 27-47.

OZOUF-MARIGNIER, Marie-Vic, *La formation des départements, la représentation du territoire à la fin du XVIII^e siècle*, Edition de l'école des hautes études en sciences sociales, 1988, 363 p.

PINSON, Gilles, « L'idéologie des projets urbains. L'analyse des politiques urbaines entre précédent anglo-saxon et détour italien », in ARNAUD, Lionel, LE BART, Christian, PASQUIER, Romain, (coord.), *Les idéologies émergentes des politiques territoriales*, Sciences de la société, n° 65, mai 2005, pp. 29-52.

RICHER, Laurent, « La contractualisation comme technique de gestion des affaires publiques », *AJDA*, 2003, n° 19, pp. 973-975.

ROSANVALLON, Pierre, *La contre-démocratie, la politique à l'âge de la défiance*, Les livres du Nouveau Monde, Le Seuil, 2006, 345 p.

SEGAS, Sébastien, *La grammaire du territoire : action publique de développement et lutte politique dans les pays*, Université Montesquieu, Bordeaux IV, Thèse de science politique, 17 décembre 2004, 495 p. + annexes.

SFEZ, Lucien, *La décision*, PUF, Coll. Que sais-je ?, 4^{ème} édition, 2004, 124 p.

SWYNGEDOUW, Erik, "Governance Innovation and the Citizen : the Janus Face of Governance-beyond-the-State", *Urban Studies*, vol. 42, n°11, octobre 2005, pp. 1991-2006.

UITERMARK, Justius, « The genesis and evolution of urban policy : a confrontation of regulationist and governmentality approaches », *Political Geography*, 24, 2005, pp. 137-163.

Le rôle de l'Etat

BEAUCIRE, Francis, « Quand trois lois de décentralisation conduisent, en bonne logique, au renforcement du rôle de l'Etat » in CERTU, CODIRDU, *Lois Voynet, Chevènement, SRU*, 2002, pp. 89-98.

BEHAR, Daniel, ESTEBE, Philippe, « L'Etat peut-il encore avoir un projet pour le territoire ? », *Annales de la recherche urbaine*, n° 82, 1999, pp. 80-91.

BERSANI, Catherine, « Les DTA ou le retour de l'Etat gendarme » *Etudes foncières*, n° 83, été 1999, pp. 8-15.

CERTU, *Vers un nouveau positionnement de l'Etat local ? L'exemple des DTA, diagnostics de territoires et systèmes d'acteurs*, 2001, Lyon, 95 p.

CORCUFF, Philippe, LAFAYE, Claudette, *Traduction et légitimités quotidiennes : agents de l'équipement et élus locaux. Le cas de la DDE de la Gironde*, Association pour le développement des recherches et études sociologiques, statistiques et économiques, Paris, 1991, 168 p.

CORCUFF, Philippe, LAFAYE, Claudette, THEVENOT, Laurent, « La définition de l'intérêt général dans l'activité courante d'une DDE », in Séminaire, *Décentralisation, coopération et évolution de l'utilité publique*, 2ème séance, 2 juin 1994, Paris La Défense, 1994.

DURAN, Patrice, THOENIG, Jean-Claude, « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue Française de Science Politique*, 1996, Vol. 46, n° 4, pp. 580-623.

GAUDIN, Jean-Pierre, *Gouverner par contrat, l'action publique en question*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1999, 233 p.

GREMION, Pierre, *Le pouvoir périphérique*, Paris, Le Seuil, 1976, 477 p.

GREMION, Pierre, *Modernisation et progressisme, La fin d'une époque, 1968-1981*, recueil d'articles, Editions Esprit, 2005, 260 p.

HOCREITERE, Patrick, « L'administration de l'Etat », *AJDA*, 1993, p. 178.

JANVIER, Yves, *Evolutions du Ministère de l'Equipeement en rapport avec le processus de décentralisation*, Rapport final, MELT, Direction des affaires scientifiques et techniques, avril 2002.

REIGNER, Hélène, *Les DDE et le politique. Quelle co-administration des territoires ?*, Paris, L'Harmattan, Logiques politiques, 2002, 251 p.

THOENIG, Jean-Claude, *L'ère des technocrates : le cas des Ponts et Chaussées*, Paris, Editions de l'organisation, 1973, 317 p.

Les collectivités territoriales, décentralisation et recomposition territoriale

ABELES, Marc, « Du bon usage du localisme en France ? », *Pouvoirs locaux*, n° 62, 3^{ème} trimestre 2004, pp. 58-66.

BARAIZE, François, NEGRIER, Emmanuel (éd.), *L'invention politique de l'agglomération*, L'Harmattan, Logiques politiques, 2001, 310 p.

BAUDELLE, Gérard, CHABOCHE, José, « Les logiques territoriales de l'intercommunalité », *Cahiers nantais*, n° 58, juillet 2002, pp. 95-109.

BEHAR, Daniel, « Les fausses évidences de l'impératif territorial » in HEURGON, Edith, STATHOPOULOS, Nicolas (coord.), *Les métiers de la ville. Les nouveaux territoires de l'action collective*, Actes du colloque, « Villes de demain, nouveaux services, nouveaux métiers » Cerisy-la-Salle, 19-23 septembre 1998, Editions de l'Aube, 1999, 400 p.

BEHAR, Daniel, « Au-delà de la décentralisation : repenser le pouvoir local » in FLOQUET, Charles, *Pour en finir avec la décentralisation*, L'Aube, DATAR, 2002.

BEHAR, Daniel, ESTEBE, Philippe, « Contrats d'agglomération : un trésor est caché dedans », *Intercommunalités*, n° 88, 2005, p. 5

BOINO, Paul, « Les chemins sinueux d'une gouvernance métropolitaine », in JAILLET, Marie-Christine (dir), *La construction politique des agglomérations*, PUCA, 2007 (à paraître)

BORRAZ, Olivier, JOHN, Peter, « The Transformation of Urban Political Leadership in Western Europe », *International Journal of Urban and Regional Research*, Volume 28, Mars 2004, pp. 107-120.

BROUANT, Jean-Philippe, LE BRETON, Jean-Pierre (dir.), *Trente ans d'intercommunalités dans les villes nouvelles, enquête sur la législation et les pratiques*, Cahiers du Gridauh, n° 13, 2005, 128 p.

CAILLOSSE, Jacques, « En attendant le pouvoir d'agglomération ? », *Pouvoirs locaux*, n° 50, 3^{ème} trimestre 2001, pp. 25-31.

CHOMENTOWSKI, Victor, « Coûts de la ville : l'axe des collectivités », *Les valeurs de la ville*, FNAU, Technicités, 2004, p. 24-26.

COULAUD, Daniel, FRANÇOIS, Maurice, JACQUOT, Henri, « La détermination des périmètres des SCOT : premières tendances », *Droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat*, Editions du Moniteur, 2002, pp. 15-61.

COUR DES COMPTES, *L'intercommunalité en France*, novembre 2005, 369 p.

DE KERVASDOUE, Jean, FABIUS, Laurent, MAYODIER, Myriem, DOUBLET, Francis, « La loi et le changement social : un diagnostic. La loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes », *Revue française de sociologie*, 17, 1976, pp. 423-450.

DOUILLET, Anne-Cécile., « Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique », in *Revue Française de Science Politique*, vol. 53, n° 4, août 2003, pp. 583-606.

ESTEBE, Philippe, KIRSZBAUM, Thomas, « L'intercommunalité, entre optimum territorial et pouvoir local, lecture de la littérature récente », in DGUHC, *Synthèse sur la connaissance des territoires urbains*, 1999, pp. 121-168.

ESTEBE, Philippe, « Le périurbain à l'écart des grandes manœuvres territoriales », *Pouvoirs Locaux, Les Cahiers de la décentralisation*, n° 56, mars-avril 2003, pp. 30-34.

FORTIER, Mélanie, *Territoire et convention, la construction d'un espace commun d'action. Le cas de l'agglomération tourangelles (1959-2003)*, Thèse de géographie, sous la direction de Michel Lussault, 2003, 401 p.

GAUDIN, Jean-Pierre, NOVARINA, Gilles, (dir.), *Politiques publiques et négociation, multipolarités, flexibilités, hiérarchies*, CNRS, Coll. Pir Villes, 1997, 174 p.

GUICHARD, Olivier, *Vivre ensemble*, Rapport de la commission de développement des responsabilités locales, La Documentation française, 1976, 431 p.

IAURIF, « Le SRADT, une démarche engagée dans de nombreuses régions françaises : quels enseignements pour le SDRIF ? », *Notes rapides* n° 337, *Bilan stratégique du SDRIF* n° 34, juin 2003, 6 p.

LANDEL, Pierre-Antoine, « Le département et la démocratie locale : la fin des fiefs ? », *Pouvoirs locaux*, n° 62, 3^{ème} trimestre 2004, pp. 74-78.

LE SAOUT, Rémi, « L'intercommunalité : un pouvoir inachevé », *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 3, juin 2000, pp. 439-461.

LE SAOUT, Rémi, *Le transfert de personnels des communes vers les établissements de coopération intercommunale*, Centre nantais de sociologie, Rapport présenté dans le cadre de l'ACI Travail, mars 2003, 117 p.

LE SAOUT, Rémi, « Intercommunalité et démocratie », *Pouvoirs locaux*, n° 62, 3^{ème} trimestre 2004, pp. 67-73.

LE SAOUT, Rémi, MADORE, François, *Les effets de l'intercommunalité*, Presses universitaires de Rennes, 2004, 224 p.

LIMOUZIN, Pierre, « L'intercommunalité ; une nouvelle territorialité ? », *Annales de géographie*, n° 599, janvier-février 1998, pp. 59-83.

LOUBIERE, Antoine, « Le lobby urbain s'affirme », *Urbanisme*, n° 339, novembre-décembre 2004, p. 19

MARREL, Guillaume, « Le cumul des mandats contre la démocratie locale ? », *Pouvoirs locaux*, n° 62, 3^{ème} trimestre 2004, pp. 122-128.

MARTIN, Samuel, NOVARINA, Gilles, « Une commune est-elle maîtresse de son POS ? », *Etudes foncières*, n° 33, décembre 1986, pp. 10-15.

MESNARD, André-Hubert, « Aménagement du territoire et planification urbaine – quelle cohérence ? », *Etudes foncières*, n°108, mars-avril 2004, pp. 21-22.

NEGRIER, Emmanuel, « Les variables locales de l'intercommunalité », *Pouvoirs locaux*, n° 52, mars 2002, pp. 29-30.

NEGRIER, Emmanuel, JOUVE, Bernard (dir.), *Que gouvernent les régions d'Europe ?*, L'Harmattan, Logiques politiques, 1998, 336 p.

NEMERY, Jean-Claude, *De la liberté des communes dans l'aménagement du territoire*, LGDJ, 1981, 384 p.

PALARD, Jacques, « 2004-2024 : deux décennies qui ont réinventé la démocratie régionale », *Pouvoirs locaux*, n° 62, 3^{ème} trimestre 2004, pp. 79-84.

PAOLETTI, Marion, « La démocratie locale figée par le Sénat », *Pouvoirs locaux*, n° 62, 3^{ème} trimestre 2004, pp. 115-121.

RONCAYOLO, Marcel, « De la ville fortifiée à l'agglomération » in *Territoires, la Revue des acteurs locaux*, n° 316-317, mars-avril 1991.

TESSON, Frédéric, « Les ressources du département et du canton dans la « petite fabrique des territoires », *Annales de géographie*, 2006, n° 648, pp. 197-216.

TIEBOUT, Charles, « A Pure Theory of Local Expenditures », *Journal of Political Economy*, 1956, pp. 416-424

VINCENTE, Andréa, « CESR et conseils de développement : les « faux frères » de la participation », *Pouvoirs locaux*, n° 54, septembre 2002, pp. 107-113.

Les urbanistes, les professionnels

BACHELET, Franck, « Les hauts fonctionnaires intercommunaux », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 99, 2005, pp. 119-125.

BELLIOT, Marcel, « Grand prix de l'urbanisme 2003 : *planners* contre *designers* ? », *Urbanisme*, n° 334, janvier février 2004, pp. 18-19.

BELLIOT, Marcel, « L'urbaniste et la troisième voie », *Urbanisme*, n° 339, novembre-décembre 2004, pp. 14-15.

BOUTINET, Jean-Pierre, *Anthropologie du projet*, PUF, Psychologie d'aujourd'hui, 2003, 7^{ème} édition, 350 p.

CANTAL-DUPART, Michel, *La question de l'urbanisme ou la ville de droit, Rapport sur l'état de l'urbanisme en France en 2001*, Ministère de l'Équipement, du Transport et du Logement, Secrétariat d'État au logement, 2002, 132 p.

DEBIZET, Gilles, *Déplacements urbains de personnes : de la planification des transports à la gestion durable de la mobilité, Mutations d'une expertise*, Thèse, Université de Paris I Panthéon-Sorbonne, 2004, 426 p.

GUERANGER, David, « L'impensé de la réforme intercommunale : la mise en place des administrations des communautés d'agglomération », *Revue française d'administration publique*, n° 111, 2004, pp. 461-472.

LE SAOUT, Rémy, « Intercommunalité et réorganisation des services urbains, la collecte des déchets ménagers par la communauté urbaine de Nantes », *Annales de la recherche urbaine*, n° 99, décembre 2005, pp. 111-117.

MASSARDIER, Gilles, *Expertise et aménagement du territoire, L'Etat savant*, L'Harmattan, Logiques politiques, 1996, 285 p.

Urbanisme, « Jean Frébault : un tournant stratégique », n° 329, mars-avril 2003, dossier « Planifications », p. 39.

THOENIG, Jean-Claude, PIN, Jean-François, « Où va la fonction publique territoriale ? », *Pouvoirs Locaux*, n° 59, 4^{ème} trimestre 2003, pp. 5-9.

A-2-c Le nouveau contexte législatif

Une vue d'ensemble

CERTU, CODIRDU, *Lois Voynet, Chevènement, SRU, un regard d'ensemble sur le nouveau cadre législatif d'organisation du territoire*, 2002, 203 p.

CONSEIL D'ETAT, *Urbanisme : pour un droit plus efficace*, La documentation française, 1992, 203 p.

DESJARDINS, Xavier, *Intercommunalité et décentralisation, les recompositions territoriales sous le regard des chercheurs*, PUCA, Université Lyon 2, juin 2006, 86 p.

FNAU, *Vers une approche renouvelée du développement territorial pour les agglomérations françaises, Les apports du nouveau contexte législatif*, septembre 2000, 80 p.

SCHMITT, Dominique, *Mise en cohérence des trois textes relatifs à l'intercommunalité, à l'aménagement du territoire, à la solidarité et au renouvellement urbains*, Ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, décembre 2002, 30 p. + annexes.

La loi d'orientation pour la ville

JACQUOT, Henri, « La loi d'orientation pour la ville », *AJDA*, 1991, pp. 892-900.

MORAND-DEVILLER, Jacqueline, « L'apport de la loi d'orientation pour la ville », *AJDA*, 1992, pp. 410-415.

WERTENSCHLAG, Bruno, « Le troisième volet du statut de l'habitat, la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991 », *AJPI*, 1991, pp. 664-671.

La loi Voynet

« L'émergence des pays », *Pouvoirs locaux*, n° 43, 1999, pp. 25-62.

BAUELLE, Guy, PEYRONI, Jean, « Le polycentrisme en France : cheminement d'un concept », DATAR, *Analyse et débat*, n° 1, pp. 89-101.

BROUANT, Jean-Philippe, JACQUOT, Henri, JEGOUZO, Yves, *Les schémas de services collectifs de la loi du 25 juin 1999 : renouveau de la planification de l'aménagement du territoire ?*, Cahiers du GRIDAUH, Série Aménagement du territoire, n° 7, 2002, 157 p.

BROUANT, Jean-Philippe, « Les contrats d'agglomération : l'intercommunalité de projet à l'épreuve du risque de spécialité », *AJDA*, n° 17, 2004, pp. 905-910

CADIEU, Pascal, « Loi Voynet, le retour de l'Etat aménageur », *Etudes foncières*, n°89, janvier-février 2001, pp. 8-11.

MARCOU, Gérard, « La loi d'orientation du 25 juin 1999 pour l'aménagement et le développement durable du territoire », in *Annuaire français du droit de l'urbanisme et de l'habitat 2000*, Paris, Dalloz, 2000, pp. 9 -87.

La loi SRU

AJDA, Dossier : loi Solidarité et renouvellement urbains, n°1, 20 janvier 2001, pp. 9-76.

BAFFERT, Philippe, PHEMOLANT, Brigitte, « Une nouvelle approche des questions de densité urbaine », *BJDU*, 6/2000, pp. 374-377.

BARRE, Catherine, « La genèse de la loi », in GRIDAUH, *Droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat*, Dalloz, volume n° 5, 2001, pp. 25-36.

BENOIT, Cécile, *Le SCOT, schéma de cohérence territoriale : du schéma directeur au SCOT, périmètre, élaboration et gestion*, Editions du Moniteur, 2002, 204 p.

BONICHOT, Jean-Claude, « Les nouveaux schémas de cohérence territoriale, pari risqué ou ambition raisonnée », *Droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat*, 2001, Dalloz, 2001, n° 5, p. 47-57

GAYSSOT, Jean-Claude, BESSON, Louis, *Lancement du débat national « habiter, se déplacer, vivre la ville »*, dossier, Ministère de l'Equipeement, des transports et du logement, 1999, 31 p. + 9 p.

GOZE, Maurice, « La loi SRU, composante de la réforme territoriale », in *Les débats sur la ville*, n° 4, Bordeaux, Editions Confluence / Agence d'urbanisme Bordeaux Métropole Aquitaine, 2002, pp. 15-38.

HOCREITERE, Patrick, « La loi SRU, la hiérarchie et la substance des normes d'urbanisme », *Droit administratif*, Editions du Juris-Classeur, février 2001, pp. 4-6.

JACQUOT, Henry, LEBRETON, Jean-Pierre « La refonte de la planification territoriale », *AJDA*, 2001, n°1, pp. 27-40.

JEGOUZO, Yves, « La loi Solidarité et renouvellement urbains : présentation générale », *AJDA*, 2001, n° 1, pp. 9-17.

LE COQ, Vincent, « La loi SRU et les documents d'urbanisme », *Droit administratif*, Editions du Juris-classeur, février 2001, pp. 6-11.

LOUBIERE, Antoine, « Loi SRU : une révolution culturelle pour l'urbanisme ? », *Urbanisme*, mars-avril 2001, n° 317, pp. 34-35.

WIEL, Marc, « La loi SRU deviendra-t-elle celle du dialogue entre les territoires ? », *Pouvoirs Locaux, Cahiers de la décentralisation*, n° 56, mars 2003, pp. 3-4.

WIEL, Marc, *Stratégies et planifications urbaines, analyse de la mise en œuvre de la loi SRU dans le contexte des lois Voynet et Chevènement*, Paris, Institut des villes, août 2002, 154 p.

La loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale

BENCHENDIKH, François, « L'intérêt communautaire dans les agglomérations en pratique », *AJDA*, n° 21, décembre 2002, pp. 1327-1331.

DEGOFFE, Michel, « Le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale », *AJDA*, 1999, n° 11/1999, pp. 911-919.

DEMAYE, Patricia, *Le renouveau du droit de l'intercommunalité en France. Un enjeu de la réforme territoriale ?*, Thèse pour le doctorat de droit public, Université de Picardie, 2000, 677 p.

GILBERT, Guy, « Les deux réformes de la taxe professionnelle. Complémentarité ou concurrence », in MARCOU, Gérard, DE BRUYCKER, Philippe (dir.), *Annuaire 2000 des collectivités locales, La réforme de l'intercommunalité*, Paris, Editions du CNRS, 2000, pp. 83-89.

GROUD, Hervé, « L'intérêt communautaire au lendemain de la loi Chevènement », *AJDA*, 2000, n° 12, pp. 967-976.

GUERANGUER, David, « Loi Chevènement et leadership politique d'agglomération : le cas chambérien », *Annales des Ponts et Chaussées*, n° 100, octobre-décembre 2001, pp. 10-16.

GUERANGUER, David, « Structuration des pouvoirs locaux et réforme de l'intercommunalité, l'exemple de la loi ATR », *Politiques et management public*, volume 18, n° 3, septembre 2000, pp. 121-134.

HERTZOG, Robert, SIAT, Guy, « L'accompagnement financier de la nouvelle intercommunalité », in MARCOU, Gérard, DE BRUYCKER, Philippe (dir.), *Annuaire 2000 des collectivités locales, La réforme de l'intercommunalité*, Paris, Editions du CNRS, 2000, pp. 91-106.

MARCOU, Gérard, DE BRUYCKER, Philippe, *Annuaire 2000 des collectivités locales, La réforme de l'intercommunalité*, Paris, Editions du CNRS, 2000, 659 p.

MONJAL, Pierre-Yves, « Les enjeux de la notion d'intérêt communautaire ou les faces cachées d'une réforme constitutionnelle décisive pour les intercommunalités », *AJDA*, 2003, p. 1701

MULLER-QUOY, Isabelle, « Le renouveau de la notion juridique d'agglomération », *AJDA*, n° 3, 2000, pp. 197-204.

PRIET, François, « Intercommunalités et urbanisme après la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 », *Annuaire français du droit de l'urbanisme et de l'habitat 2000*, Paris, Dalloz, 2000, pp. 89-106.

RANGEON, François, « La loi Chevènement du 12 juillet 1999 sur l'intercommunalité : une réforme consensuelle ? » in MARCOU, Gérard, DE BRUYCKER, Philippe, *Annuaire 2000 des collectivités locales, La réforme de l'intercommunalité*, Paris, Editions du CNRS, 2000, pp. 9-23.

La loi portant révision constitutionnelle sur la décentralisation

AUBY, Jean-Bernard, « La décentralisation 2003 : le modèle français en mutation », *Pouvoirs locaux*, n°59, 4^{ème} trimestre 2003, pp. 37-41.

BRISSON, Jean-François, « Les nouvelles clefs constitutionnelles de répartition matérielle des compétences entre l'Etat et les collectivités locales », *AJDA*, 24 mars 2003, pp. 529-539.

CHAUVIN, Francis, « Les préfets face à l'acte II de la décentralisation », *Pouvoirs locaux*, n°59, 4^{ème} trimestre 2003, pp. 103-109.

FIALAIRE, Jacques, « La loi organique relative à l'expérimentation des collectivités locales : entre classicisme juridique et nouveau droit managérial », *Pouvoirs locaux*, n°59, 4^{ème} trimestre 2003, pp. 7-52.

FRIEDBERG, Ehrard, « Le carcan de l'inertie institutionnelle », *Pouvoirs locaux*, n°59, 4^{ème} trimestre 2003, pp. 44-46.

GEPPERT, Anne, « L'aménagement du territoire dans l'acte II, clarifier les rôles et les financements », *Pouvoirs locaux*, n°59, 4^{ème} trimestre 2003, pp. 83-87.

GOHIN, Olivier, « La nouvelle décentralisation et la réforme de l'Etat en France », *AJDA*, 2003, n° 11, pp. 522-528.

GUIHEUX, Gilles, « La loi organique relative au référendum local : une avancée en trompe-l'œil », *Pouvoirs locaux*, n°59, 4^{ème} trimestre 2003, pp. 58-60.

LE LIDEC, Patrick, « Le processus de mise à l'agenda de l'acte II », *Pouvoirs locaux*, n°59, 4^{ème} trimestre 2003, pp. 30-36.

LEVY, Jacques, « Où est la ville dans l'espace des réformes ? », *Pouvoirs locaux*, n°59, 4^{ème} trimestre 2003, pp. 74-76.

MIGAUD, Didier, « Un transfert du déficit de l'Etat sur le dos du contribuable local », *Pouvoirs locaux*, n°59, 4^{ème} trimestre 2003, pp. 87-90.

MORIN, Hervé, « Aller plus loin dans l'architecture institutionnelle », *Pouvoirs locaux*, n°59, 4^{ème} trimestre 2003, pp. 91-93.

OHNET, Jean-Marc, « Les ambitions contrariées de l'acte II », *Pouvoirs locaux*, n°59, 4^{ème} trimestre 2003, pp. 3-5.

PASQUIER, Romain, « Les régions dans la nouvelle étape de la décentralisation », *Pouvoirs locaux*, n°59, 4^{ème} trimestre 2003, pp. 69-73.

PORTIER, Nicolas, « Les gagnants et les perdants de l'acte II », *Pouvoirs locaux*, n°59, 4^{ème} trimestre 2003, pp. 62-68.

REMOND, Bruno, « En Panne ! », *Pouvoirs locaux*, n°59, 4^{ème} trimestre 2003, pp. 24-29.

TENZER, Nicolas, « L'Etat garant ou l'impensé de la décentralisation », *Pouvoirs locaux*, n°59, 4^{ème} trimestre 2003, pp. 77-82.

La loi Urbanisme et habitat

DE ROBIEN, Gilles, « Entretien », *Urbanisme*, n° 338, septembre-octobre 2004, pp. 15-17.

JEGOUZO, Yves, « Les dispositions relatives à l'urbanisme de la loi du 2 juillet 2003 », *AJDA*, 2003, n° 30, pp. 1607-1614.

SOLER-COUTEAUX, Pierre, « L'ardente obligation du schéma de cohérence territoriale », *AJDA*, 2003, n° 29, pp. 1528-1534.

TREMEAU, Jérôme, « Les apports du décret Urbanisme et Habitat aux nouveaux documents d'urbanisme », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 2004, n° 5, pp. 326-333.

La loi Liberté et responsabilités locales du 13 août 2004

DEGOFFE, Michel, « L'intercommunalité après la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales », *AJDA*, 2005, n°3, pp. 133-139.

DRIANT, Jean-Claude, « La loi du 13 août 2004. La géographie complexe de la délégation des aides à la pierre », *Etudes foncières*, n° 111, septembre-octobre 2004, pp. 16-20.

PONTIER, Jean-Marie, « Les nouvelles compétences de la région », *AJDA*, 2004, n° 36, pp. 1968-1977.

PORTIER, Nicolas, « Loi du 13 août 2004 : un bilan en demi-teinte pour l'intercommunalité », *AJDA*, n° 3/2005, pp. 140-143.

VERPEAUX, Michel, « La loi du 13 août 2004 : le demi-succès de l'acte II de la décentralisation », *AJDA*, 2004, n° 36, pp. 1960-1967.

Loi relative au développement des territoires ruraux

CAR, Jean-Christophe, TREMEAU, Jérôme, « La protection et la mise en valeur de l'espace périurbain après la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux », *BJDU*, n° 2, 2005, pp. 82-93.

JEGOUZO, Yves, « Une loi pour une ruralité durable ? », *AJDA*, n° 2005, n° 23, pp. 1266-1268.

MAKOWIAK, Jessica, « Les espaces ruraux et naturels à l'épreuve du développement durable », *AJDA*, 2005, n° 23, pp. 1268-1273.

Autres aspects juridiques

FOMBEUR, Pascale, MATTERA, Jean-Louis, « Les tribunaux administratifs dans la société contemporaine », *AJDA*, 2004, n° 12, pp. 625 et sqq.

JEGOUZO, Yves, LABETOULLE, Daniel, MERLIN, Pierre, MORAND-DEVILLER, Jacqueline, « Débat : les enjeux du droit de l'urbanisme », *AJDA*, Numéro spécial, *Droit de l'urbanisme, bilan et perspectives*, 20 mai 1993, pp. 6-18

HEYMANN-DOAT, Arlette, « Les mutations du droit de l'urbanisme dans les sociétés européennes », *Annales de la recherche urbaine*, 1982, n° 16, pp. 58-72.

LEBRETON, Jean-Pierre, « Syndicats mixtes et politiques intercommunales », *AJDA*, 2004, n° 17, pp. 910-915

A-2-d Textes officiels

Loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967 d'orientation foncière

Décret n° 551 du 28 mai 1969 relatif aux schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme et aux schémas de secteurs.

Circulaire du 4 décembre 1969 relative à l'application des articles 11 et 12 du code de l'urbanisme et de l'habitation.

Loi n° 92-125 du 6 février 1992 d'orientation relative à l'administration territoriale de la République

Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire

Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire

Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale

Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains

Décret n° 2001-260 du 27 mars 2001 sur les documents d'urbanisme : schémas de cohérence territoriale, plans locaux d'urbanisme, cartes communales.

Circulaire interministérielle du 6 juin 2001 relative à la mise en œuvre des contrats d'agglomération.

Circulaire n°2001-63 du 6 septembre 2001 du Ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement sur le rôle de l'Etat dans la relance de la planification.

Loi n° 2002-1 du 2 janvier 2002 relative à la modernisation du statut des sociétés d'économie mixte locales.

Circulaire n° 2003-3 du 21 janvier 2003 du Ministère de l'Equipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer, Orientations dans la mise en œuvre de la loi Solidarité et renouvellement urbains.

Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 Urbanisme et habitat.

Circulaire n°2003-48 du 31 juillet 2003 du Ministère de l'Equipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer, Commentaire de la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 « Urbanisme et Habitat » et premières directives d'application.

Décret n° 2004-531 du 9 juin 2004 du Ministère de l'Equipement, des Transports, de l'aménagement du territoire, du Tourisme et de la Mer, Documents d'urbanisme, modification du code de l'urbanisme.

Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Circulaire du 16 juin 2004 relative à l'application du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et les départements.

Circulaire du Premier Ministre du 16 novembre 2004 relative à la réforme de l'administration départementale de l'Etat.

Circulaire du Ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire du 23 novembre 2005 relative à l'intercommunalité.

Documentation méthodologique et professionnelle

DATAR, *Guide méthodologique pour la mise en œuvre de pays*, juin 2004, 56 p.

DGUHC, *La démarche SCOT-Témoins. La concertation dans l'élaboration des SCOT* Actes de la journée d'échange du 12 mai 2004, Paris-La Défense, 2004, 24 p.

DGUHC, *La démarche SCOT-Témoins. Le management dans l'élaboration des SCOT*, Actes de la journée d'échange du 5 octobre 2004, Paris-La Défense, 2004, 32 p.

ENTREPRISES, TERRITOIRES ET DEVELOPPEMENT, « L'approche spatiale dans les projets de développement », *Les notes de l'observatoire*, février 2005, 17 p.

A-2-e Exemples de territoires

Analyse des territoires

FOUCHIER, Vincent, BELLIOU, Marcel (dir.), *L'offre métropolitaine supérieure vue par les emplois métropolitains supérieurs*, DATAR, FNAU, mai 2004, annexes, pp. 83-91.

DUMONT, Gérard-François, CHALARD, Laurent (coll.), *L'attractivité des métropoles moyennes en France*, novembre 2006, rapport pour la DIACT, 72 p.

JULIEN, Philippe, « Onze fonctions pour qualifier les grandes villes », *Insee Première*, mars 2002, n° 84, 4 p.

Caen

ADEUPA, Mestrans, *La périurbanisation autour de Caen*, Février 2002, 13 p.

BERGEL, Pierre, *Quand la ville se refait, renouvellement urbain et grandes emprises foncières, Etude de cas en France métropolitaine et dans deux agglomérations de province : Caen et Angers*, thèse de géographie, université de Caen, sous la direction de Robert Hérin, 2002, 409 p.

DESJARDINS, Xavier, « Le SCOT pour produire une ville compacte ? L'exemple de l'aire urbaine caennaise », in JAILLET, Marie-Christine (dir), *La construction politique des agglomérations*, PUCA, 2007 (à paraître)

DIRECTION DEPARTEMENTALE DE L'EQUIPEMENT, *Caen, Livre Blanc*, 1968, 98 p + annexes.

FREMONT, Armand, « La Basse-Normandie conservatrice et la géographie des notables », *Hérodote*, n° 33-34, 2^{ème} et 3^{ème} trimestres 1984, pp. 199-212

GALLEZ, Caroline, *Caen, Le PDU de Viacités, du TVR technologique au tramway environnemental, l'apprentissage de la concertation*, OP4, INRETS, département d'économie et de sociologie des transports, novembre 2001, 43 p.

GIFFO-LEVASSEUR, Anne-Marie, VRIGNON, Bernard, *Le tramway à Caen : une co-construction urbaine et culturelle*, CESUR, Rapport pour le PUCA, février 2004, 151 p.

MADELINE, Philippe, MINOT, Ronald, *L'agglomération de Caen, parcours géographique*, Cahiers de la MRSH, numéro spécial, janvier 2002, 183 p.

MENERAULT, Philippe, « Pour des approches géographiques de l'intercommunalité : une application aux transports urbains », *Annales de géographie*, n° 579, 1994, pp. 491-506.

MENERAULT, Philippe, « Contribution à une analyse morphologique des réseaux viaires », *Flux*, n° 16, avril-juin 1994, pp. 49-57.

PAYS DE CAEN, *Charte de développement durable*, juillet 2004, Caen, 95 p.

RABEC, Alain, « La construction de la grande agglomération caennaise : du plan d'urbanisme directeur de 1965 au schéma directeur révisé de 1994 », *Noroirs*, n° 169, janvier- mars 1996, pp. 209-228

LERAVALLEC, Yvon, LERMIER, Franck, « L'espace vécu des O.S. de la S.A.V.I.E.M. de Blainville-sur-Orne », in FREMONT, Armand (dir.) *Etudes sur l'espace vécu en Basse-Normandie*, Centre d'études REGIONALES ET D'AMENAGEMENT, UNIVERSITE DE CAEN, 1975, pp. 58-69.

SYNDICAT MIXTE POUR L'AMENAGEMENT ET L'URBANISME DE L'AGGLOMERATION DE CAEN, *Charte d'urbanisme commercial*, Caen, Février 2003, 42 p.

VALOGNES, Stéphane, « De la Société Métallurgique de Normandie à Effiscience. La transformation du site industriel », *Annales de la recherche urbaine*, n° 101, 2006, pp. 67-74.

VETIER, Gaëlle, *Le logement social dans les nouveaux quartiers de Caen : l'impact de la mixité sociale*, mémoire de maîtrise de géographie, Université de Caen, sous la direction d'Anne-Marie FIXOT, juin 2004, np.

VIENNET, Robert, « Caen : un tramway qui se fond dans la ville », *Transport public*, n° 1019, novembre 2002, pp. 12-19.

VIENNET, Robert, « Caen-la-Mer : l'agglomération et le département tissent leur réseau », *Transport public*, n° 1042, décembre 2004, pp. 14-16.

VIENNET, Robert, « Strasbourg, Caen, Orléans : l'enquête publique en question », *Transport public*, n° 971, juin 1998, pp. 18-27.

VIGNON, Anne-Solange, « Caen-Métropole, un cœur énorme », *Cent Pour Cent Basse Normandie*, INSEE, Caen, n° 139, janvier 2005, np.

Dijon

AGENCE INTERCOMMUNALE D'URBANISME, *Projet d'agglomération. Propositions d'orientations et d'actions pour l'agglomération dijonnaise*, Communauté d'agglomération de Dijon, Dijon, 2000, 33 p.

BONNAUD, Thierry, SOULARD, Christophe, LEMERY, Bruno, *Etudes et dialogues sur l'agriculture périurbaine*, INRA, Grand Dijon, Chambre d'agriculture de la Côte d'or, novembre 2005, 205 p.

CADET, Jean-Michel, CHAPUIS, Robert, CHARRIER, Jean-Bernard *et al.*, *Dijon et son agglomération*, Notes et études documentaires, La documentation française, 1988, 144 p.

CHLASTACZ, « Le Palmarès des villes 1998 : Dijon, encore Dijon », *La vie du rail et des transports*, n° 53, 28 octobre 1998, pp. 10-18 et 52-62.

CONSEIL REGIONAL DE BOURGOGNE, *Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire*, 2000, 110 p.

CERTU, *Une politique pour les déplacements urbains : Dijon*, Lyon, CERTU, 1997, 84 p.

HILAL, Mohamed, *Localisation des emplois et déplacements domicile-travail dans le Grand Dijon et sa périphérie*, INSEE Bourgogne, Grand Dijon, février 2005, 42 p.

PLESIAT, Alain, *Les documents d'urbanisme : enjeux et évolution*, Université de Dijon, Cahiers de l'institut d'économie régionale Bourgogne Franche-Comté, CNRS, 1985, 368 p.

Montpellier

BRUNET, Roger, *Montpellier Europolé*, GIP Reclus, Montpellier, 1998, 315 p.

BARAIZE, François, NEGRIER, Emmanuel, « Quelle communauté d'agglomération pour Montpellier ? », in BARAIZE, François, NEGRIER, Emmanuel (éd.), *L'invention politique de l'agglomération*, L'Harmattan, Logiques politiques, 2001, pp. 99-130

CHRISTOFLE, Sylvie, « Tourisme de congrès et politique urbaine de revitalisation. L'exemple de Corum à Montpellier », *Annales de géographie*, n° 608, juillet-août 1999, pp. 379-396.

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE MONTPELLIER, « Préserver notre qualité de vie », *Les cahiers de l'harmonie*, n° 1, juin 2005

CONSEIL GENERAL DE L'HERAULT, *Hérault 2005, Le référentiel territorial*, décembre 1999, np.

DUBOIS, Jérôme, *Les communautés de politiques publiques et projets urbains. Etude comparée de deux grandes opérations d'urbanisme municipales contemporaines*, Paris, L'Harmattan, 1997, 323 p.

DUGRAND, Rémi, *La garrigue montpelliéraine, essai d'explication d'un paysage*, Paris, PUF, 1964, 292 p.

FERRAS, Robert, VOLLE, Jean-Paul, *Montpellier Méditerranée*, Paris, Economica, 2002, XVII- 212 p.

FRECHE, Georges, *La France ligotée*, Paris, Belfond, 1990, 257 p.

GALLEZ, Caroline, *Le plan de déplacements urbains de l'agglomération de Montpellier, un plan de développement urbain pour une agglomération en quête de territoire*, OP4, INRETS, département d'économie et de sociologie des transports, novembre 2001, 28 p.

LE DAIN, Hervé, *L'installation d'activités en milieu urbain hors hypercentre à Montpellier : impact de la politique d'aménagement urbain et de développement urbain de la ville et du district*, Mémoire de géographie, université Paris I, 1990, 120 p.

PRADY, Geneviève, « Tramway de Montpellier : le succès des parcs-relais », *Cahiers Transport Aménagement en Languedoc-Roussillon*, n° 10, 2004, pp. 5-9.

THINON, Pascal, JARRIGE Françoise, NOUGAREDES, Brigitte, PARSET, Gwénaëlle, *Analyse des espaces agricoles et naturels de l'agglomération de Montpellier. Unités paysagères, systèmes de productions agricoles, valeurs économiques et pratiques sociales*. Rapport pour la communauté d'agglomération de Montpellier, 2003, 56 p.

URBANISME, *Montpellier, Cœur d'agglomération*, Hors série n° 26, septembre 2005.

ZISMAN, Anna, « Le présent aboli de la construction de Port-Marianne à Montpellier », *Ethnologie française*, tome 30, n° 3, juillet-septembre 2000, pp. 487-495

Autres

JOUBERT, Sébastien, *Vers un schéma d'incobérence territoriale ? La planification urbaine dans le Seuil du Poitou*, Mémoire de maîtrise, Magistère Aménagement, Université Paris I, octobre 2005, 176 p.

SIMMONNEAU, Claire, *Planification et développement durable, contenu et acteurs dans la communauté de communes de Pornic*, Mémoire de maîtrise, Magistère Aménagement, Université Paris I, octobre 2006, 124 p.

SOMMAIRE GENERAL

A-1-a Sommaire des cartes

Carte du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de Rouen, 1972	129
Carte de destination générale des sols du schéma directeur de Rouen, 1999	131
Carte des orientations fondamentales d'aménagement du schéma directeur de Rouen 1999	133
Exemple de zone NB d'un POS	188
Plan d'extension de la ville de Barcelone par Ildefonso Cerda (1859)	194
L'artificialisation des sols entre 1990 et 2000 en France	207
L'intercommunalité au 1 ^{er} janvier 2006	234
Les schémas directeurs en 1992	239
La géographie des SCOT au 1 ^{er} janvier 2006	242
Contrats de pays et contrats d'agglomération signés au 1 ^{er} juin 2006	245
L'unité urbaine et l'aire urbaine de Caen en 1999	255
L'unité urbaine et l'aire urbaine de Dijon en 1999	257
L'unité urbaine et l'aire urbaine de Montpellier en 1999	259
Les contrats métropolitains en 2005	265
La densité dans l'aire urbaine de Caen en 1999	277
La densité dans l'aire urbaine de Dijon en 1999	278
La densité dans l'aire urbaine de Montpellier en 1999	279
La construction de logements dans l'aire urbaine de Caen entre 1990 et 2004	285
La construction de logements dans l'aire urbaine de Dijon entre 1990 et 2004	286
La construction de logements dans l'aire urbaine de Montpellier entre 1990 et 2004	287
La construction de bureaux dans l'aire urbaine de Caen entre 1990 et 2004	289
La construction de bureaux dans l'aire urbaine de Dijon entre 1990 et 2004	290
La construction de bureaux dans l'aire urbaine de Montpellier entre 1990 et 2004	291
La construction de commerces dans l'aire urbaine de Caen entre 1990 et 2004	293
La construction de commerces dans l'aire urbaine de Dijon entre 1990 et 2004	294
La construction de commerces dans l'aire urbaine de Montpellier entre 1990 et 2004	295
La construction d'industries dans l'aire urbaine de Caen entre 1990 et 2004	297
La construction d'industries dans l'aire urbaine de Dijon entre 1990 et 2004	298
La construction d'industries dans l'aire urbaine de Montpellier entre 1990 et 2004	299
Coefficients de préférence pour la localisation des logements entre 1990 et 2004 dans l'aire urbaine de Caen	303
Coefficients de préférence pour la localisation des bureaux entre 1990 et 2004 dans l'aire urbaine de Caen	304
Coefficients de préférence pour la localisation des commerces entre 1990 et 2004 dans l'aire urbaine de Caen	305
Coefficients de préférence pour la localisation de l'industrie entre 1990 et 2004 dans l'aire urbaine de Caen	306
La mixité fonctionnelle dans l'aire urbaine de Caen	308

La mixité fonctionnelle dans l'aire urbaine de Dijon	309
La mixité fonctionnelle dans l'aire urbaine de Montpellier	310
Une banlieue aux fonctions urbaines juxtaposées : Mondeville	313
L'extension progressive du district de Montpellier	320
Du district à la communauté d'agglomération de Caen	325
La communauté d'agglomération de Dijon en 2004	331
Evolution du périmètre de la communauté d'agglomération de Montpellier	342
Armature urbaine de la région caennaise proposée par le SDAU de 1976	356
Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de Caen approuvé en 1976	357
Le schéma directeur de l'agglomération caennaise approuvé en 1994	361
Carte du découpage du Calvados en pays proposé par le Conseil Général en 1998	365
Les périmètres de pays proposés par le Conseil Général en 1998 et par l'association pour la constitution du pays de Caen en 2000	367
Le périmètre de l'association de préfiguration du pays de Caen (2002-2005)	368
Structuration urbaine des territoires du Calvados	372
SCOT et EPCI dans le Calvados en 2006	375
SCOT et EPCI en Côte d'Or en 2006	380
Etat des lieux de PLU dans les communes du SCOT du Dijonnais au 1 ^{er} juillet 2006	384
SCOT et EPCI dans l'Hérault en 2006	394
Carte des unités agro-physionomiques du territoire de la communauté d'agglomération de Montpellier	401
L'aménagement de l'agglomération montpelliéraine vu par l'équipe de David Mangin	407
L'aménagement de l'agglomération montpelliéraine vu par l'équipe de Gérard Charlet	409
Le projet de l'équipe de Bernard Reichen	411
L'armature des espaces agricoles et naturels	413
Projet d'armature des transports publics dans le SCOT de Montpellier	414
Hierarchisation du réseau routier dans le SCOT de Montpellier	415
Les sites stratégiques dans le SCOT de Montpellier	417
Traitement des limites au développement urbain	420
Forme de la ville contemporaine	433
Le renforcement des réseaux de transports collectifs urbains	439
Exemple de projet de renouvellement urbain	441
L'articulation transport-urbanisme	442
La politique d'infrastructure routière	447
La nouvelle géographie institutionnelle des aires urbaines	451
Les espaces à urbaniser au sein de l'aire urbaine	454

A-1-b Sommaire des encadrés

Les relations entre le territoire et le politique : tableau de synthèse	64
L'évolution de la cartographie du schéma directeur au SCOT	128
Les effets de l'étalement urbain : synthèse d'A. Power et R. Rogers	204
Qui fait la ville compacte ?	464

A-1-c Sommaire des tableaux

Consommation d'espace par type d'habitat en Angleterre	207
Etat d'avancement des schémas directeurs dans les années 1990	240
Nombre d'élaborations et de révisions de SCOT	241
Rythme de lancement des procédures de SCOT	241
La composition communale des SCOT	243
La composition intercommunale des SCOT	244
Le poids des intercommunalités centrales dans les SCOT	244
Les aires urbaines de plus de 50 000 habitants par strate démographique	246
Nombre moyen d'EPCI à fiscalité propre par strate d'aire urbaine de province de plus de 50 000 habitants	247
Pourcentage de la population habitant l'EPCI le plus important par strate d'aire urbaine de province de plus de 50 000 habitants	247
Pourcentage de la population de l'aire urbaine dans le SCOT de l'agglomération principale de l'aire urbaine (hors Ile-de-France)	248
La croissance démographique dans les aires urbaines de Caen, Dijon et Montpellier	262
La croissance démographique dans l'aire urbaine de Caen	262
La croissance démographique dans l'aire urbaine de Dijon	262
La croissance démographique dans l'aire urbaine de Montpellier	263
Les emplois métropolitains supérieurs (EMS) dans les aires urbaines de Caen, Dijon et Montpellier en 1999	270
Les EMS dans les aires urbaines de Caen, Montpellier et Dijon en 1990	271
Les coefficients de spécialisation d'EMS par catégorie d'EMS dans les aires urbaines de Caen, Montpellier et Dijon en 1999	271
Densité des unités urbaines et aires urbaines de Caen, Dijon et Montpellier en 1999	274
La construction dans les aires urbaines de Caen, Dijon et Montpellier entre 1990 et 2004	282
La construction de logements dans l'aire urbaine de Caen entre 1990 et 2004	283
La construction de logements dans l'aire urbaine de Dijon entre 1990 et 2004	283
La construction de logements dans l'aire urbaine de Montpellier entre 1990 et 2004	283
La construction de bureaux dans l'aire urbaine de Caen entre 1990 et 2004	288
La construction de bureaux dans l'aire urbaine de Dijon entre 1990 et 2004	288
La construction de bureaux dans l'aire urbaine de Montpellier entre 1990 et 2004	288
La construction de commerces dans l'aire urbaine de Caen entre 1990 et 2004	292
La construction de commerces dans l'aire urbaine de Dijon entre 1990 et 2004	292
La construction de commerces dans l'aire urbaine de Montpellier entre 1990 et 2004	292
La construction de locaux industriels dans l'aire urbaine de Caen entre 1990 et 2004	296
La construction de locaux industriels dans l'aire urbaine de Dijon entre 1990 et 2004	296
La construction de locaux industriels dans l'AU de Montpellier entre 1990 et 2004	296
Référendum sur l'intégration à la communauté d'agglomération de Montpellier	339

A-1-d Sommaire des graphiques

Le lien entre consommation énergétique des villes et densités	211
Evolution du nombre d'EPCI à fiscalité propre entre 1993 et 2006	232
Evolution du nombre d'habitants des EPCI à fiscalité propre entre 1993 et 2006	233
Elaboration et révision de schémas directeurs dans les années 1980	238
Nombre de communes par SCOT	243

A-1-e Sommaire des photographies

Développement résidentiel à Sainte-Marie-sur-Ouche	284
Le tramway dans le centre, un faubourg et un quartier populaire de Montpellier	443
Le refus de l'urbanisation à Marsannay-la-Côte	461

A-1-f Sommaire détaillé

Introduction	5
1 ^{ère} partie - La règle du jeu	21
A - Des « trois lois » à « l'acte II »	25
A-1 Trois lois, trois ministères	28
A-1-a Une dynamique commune	28
A-1-b L'absence de vision stratégique préalable	31
A-1-c Le législateur face aux logiques ministérielles	32
A-1-d Trois origines politiques	33
A-1-e Trois histoires différentes	35
A-1-f Une vision différente de l'agglomération	36
A-1-g Les méthodes d'analyse des textes	37
A-2 La loi Voynet ou l'aménagement des territoires	38
A-3 Aménager la France en l'an 2000	40
A-3-a Des aides, des projets, des contrats	43
A-3-b Une nouvelle grammaire du développement	53
A-3-c De l'aménagement du territoire gaullien à la loi Voynet	57
A-3-d De la modernisation du territoire à la territorialisation de l'action publique	59
A-3-e Une mutation du système économique : du fordisme à l'après-fordisme	61
A-4 La loi Chevènement : le territoire enfin gouvernable ?	65
A-4-a Gouverner mais conserver 36 000 communes	65
A-4-b De nouvelles coopérations intercommunales pour organiser les espaces urbains	69
A-4-c Simplifier la coopération intercommunale	72
A-4-d L'intercommunalité : une moins-value démocratique ?	74
A-4-e Les ressources ou le lien entre communes et intercommunalités	76
A-4-f Les principes politiques de l'intercommunalité à la française	81
A-4-g L'intercommunalité française entre Gargantua et « <i>public choice</i> »	86
A-4-h Un entre-deux pragmatique	92
A-5 La loi SRU : les principes d'un nouvel urbanisme	93
A-5-a L'avenir en plan	93
A-5-b Se loger, se déplacer, vivre en ville	94
A-5-c Adapter les transports collectifs à la ville ?	97
A-6 L'acte II de la décentralisation	100
A-6-a La révision constitutionnelle : la République toujours « <i>une et indivisible</i> » mais « <i>décentralisée</i> »	102
A-6-b La loi Urbanisme et habitat ou la loi SRU déjà réformée	104
A-6-c La loi Libertés et responsabilités locales : la décentralisation en panne ?	105
A-7 Après deux étapes de décentralisation	109
A-7-a Sur les multiples strates administratives : coexistence des Anciens et des Modernes	109
A-7-b Sur les modalités de la décentralisation : principe juridique et réalité institutionnelle	110
A-7-c Vers un nouveau gouvernement du territoire ?	111
B - Le SCOT ou le renouveau de la planification	115
B-1 Pourquoi un nouveau document d'urbanisme ?	119
B-1-a Renforcer la sécurité juridique	120
B-1-b Renouveler les pratiques de planification	121
B-2 L'objet du SCOT : changer la ville ou changer la vie ?	125
B-2-a L'architecture générale du document	127
B-2-b A la poursuite de l'articulation entre transport et urbanisme	137
B-2-c Un urbanisme environnemental ?	140
B-2-d Le commerce dans l'organisation urbaine	140
B-2-e Entre urbanisme et logement : la mixité sociale en question	141
B-2-f Vers un « <i>pan-urbanisme</i> » ?	147
B-3 La place du SCOT dans la hiérarchie des normes d'urbanisme	148
B-3-a L'obligation de compatibilité à la charge du SCOT	149
B-3-b L'obligation de compatibilité résultant du SCOT	151
B-3-c Effet de l'absence d'un schéma : la « <i>règle des 15 kilomètres</i> »	153

B-4	Urbanisme de projet ou urbanisme de procédure ?	157
B-4-a	L'initiative de l'élaboration	157
B-4-b	Vers un périmètre pertinent	158
B-4-c	L'établissement public chargé de l'élaboration du schéma	161
B-4-d	L'élaboration du document	166
B-4-e	La concertation	171
B-5	Limites des innovations procédurales	175
C	- Un SCOT pour la ville compacte ?	177
C-1	Circonvolutions parlementaires	178
C-1-a	Les motivations de la lutte contre l'étalement urbain	179
C-1-b	La loi SRU ou quand ne pas dire, c'est faire	180
C-1-c	La loi UH ou quand dire, ce n'est pas faire	183
C-2	Un revirement de la législation	184
C-2-a	Renouvellement urbain et réglementation d'urbanisme	185
C-2-b	La mutation des instruments de réglementation existants	186
C-2-c	La création d'outils favorisant le renouvellement urbain	189
C-3	Quand la densité faisait peur	192
C-3-a	Les transformations de la ville industrielle	192
C-3-b	De faibles densités pour améliorer la salubrité	194
C-3-c	De faibles densités pour faire mieux fonctionner la ville	195
C-3-d	La lutte contre la spéculation foncière	196
C-4	L'émergence de la notion de ville compacte	198
C-4-a	Une inquiétude pour la pérennité des espaces naturels et agricoles	199
C-4-b	Une crainte pour les villes	201
C-4-c	Une nouvelle question sociale	201
C-5	Les débats autour des vertus de la compacité	203
C-5-a	Formes urbaines et coûts écologiques	206
C-5-b	Les formes urbaines et l'accès à la nature	215
C-5-c	Forme urbaine et efficacité économique	216
C-5-d	Étalement urbain et fragmentation sociale	218
C-6	Dépasser le clivage étalement/compacité	222
C-6-a	Règle ou modèle ?	222
C-6-b	Entre ville dense et monde périurbain : la banlieue	225
C-6-c	Vitesse et densité	226
2 ^{ème}	partie - Le jeu et les joueurs	229
A	- Une révolution territoriale.....	231
A-1	Le succès de l'intercommunalité	231
A-1-a	De plus en plus de regroupements intercommunaux	231
A-1-b	La répartition géographique des EPCI	234
A-2	Un renouveau de la planification d'une ampleur inattendue	237
A-2-a	Les schémas directeurs au cours de la première décentralisation	237
A-2-b	La relance de la planification depuis 2000	241
A-2-c	Les caractéristiques des SCOT	243
A-3	Partout des projets	245
A-4	Les aires urbaines : fragmentation ou cohésion ?	246
A-4-a	La fragmentation intercommunale des aires urbaines	246
A-4-b	Le SCOT : seule institution à l'échelle des aires urbaines	247
B	- Trois villes moyennes	249
B-1	Du choix des terrains d'étude	249
B-1-a	Les recherches sur la planification dans les grandes villes françaises.	250
B-1-b	Trois capitales régionales	251
B-2	Une métropolisation en mode mineur	253
B-2-a	Les évolutions démographiques	261
B-2-b	Vers la métropolisation ?	264
B-2-c	La ville qui se veut métropole : Montpellier	266
B-2-d	Définir et mesurer la métropolisation	268
B-2-e	Des métropoles moyennes	273

B-3	Les dynamiques de périurbanisation	273
B-3-a	Formes et intensités de la périurbanisation	273
B-3-b	Le processus de la périurbanisation	280
B-3-c	La construction neuve dans les trois aires urbaines	282
B-3-d	De nouveaux logements de plus en plus loin	283
B-3-e	De nouveaux bureaux, toujours au centre	288
B-3-f	Des commerces à la limite entre la ville dense et la ville diffuse	292
B-3-g	Des industries entre banlieues traditionnelles et logiques routières	296
B-3-h	Quelle mixité fonctionnelle dans la ville diffuse ?	301
B-3-i	Une analyse fonctionnelle des aires urbaines	307
B-4	Quelques logiques qui guident l'urbanisation	312
C	- Les coopérations intercommunales à Caen, Dijon et Montpellier	315
C-1	L'intercommunalité avant la loi Chevènement	316
C-1-a	Une intercommunalité dijonnaise de plus en plus large	316
C-1-b	L'ancienneté de l'intercommunalité montpelliéraine	319
C-1-c	A Caen, une naissance timide	321
C-2	Caen : d'un district tardif à une agglomération minimale	323
C-2-a	Tièdeurs, lenteurs et rancœurs	323
C-2-b	S'étendre vers la mer	324
C-2-c	Partager des équipements, non pas des politiques	326
C-2-d	Un projet d'agglomération ou une agglomération de projets ?	328
C-3	Dijon, l'intercommunalité consensuelle	330
C-3-a	La rapide naissance de la communauté d'agglomération	330
C-3-b	L'extension de la communauté d'agglomération	330
C-3-c	Les compétences transférées : animation plus que gestion	331
C-3-d	Le contrat d'agglomération : un processus rapide	334
C-4	Conflits autour de la communauté d'agglomération de Montpellier	336
C-4-a	Communauté urbaine ou communauté d'agglomération ?	336
C-4-b	Les multiples péripéties judiciaires	339
C-4-c	Une définition maximale des compétences	342
C-4-d	Le départ de six communes	343
C-4-e	Le départ de la commune de Palavas-les-Flots	345
C-4-f	Vers une fusion avec la communauté d'agglomération de Sète ?	346
C-5	Éléments de conclusion	348
C-5-a	Des modes contrastés de fonctionnement	348
C-5-b	Des géographies assez semblables	349
C-5-c	Que reste-t-il aux communes ?	350
D	- La planification territoriale en pratique	353
D-1	Caen ou l'ordinaire de la planification	354
D-1-a	L'expérience de deux schémas directeurs	354
D-1-b	Le pays tiraillé entre le Conseil Général et la ville-centre	363
D-1-c	Le périmètre du SCOT : entre hasard et nécessité	371
D-1-d	Caen-la-Mer domine Caen-Métropole ?	376
D-1-e	Une nouvelle agence d'urbanisme	377
D-2	Dijon : l'émergence d'un « esprit SCOT »	378
D-2-a	L'absence de précédent	378
D-2-b	Un périmètre large	378
D-2-c	Fonctionnement : avantage au périurbain	381
D-2-d	Des élus jugent des élus : la vie du syndicat mixte	382
D-2-e	Un « esprit SCOT »	387
D-2-f	Un esprit sans corps ? Le contenu du SCOT en question	388
D-3	A Montpellier, un SCOT « coup de poing »	391
D-3-a	Une ville sans tradition de planification	391
D-3-b	Une aire urbaine, de nombreux SCOT	392
D-3-c	Le lancement des études de SCOT : la nécessité d'agir vite	396
D-3-d	Une démarche originale : les marchés de définition	402
D-3-e	Un SCOT pour freiner l'extension urbaine	412
D-3-f	Les avancées méthodologiques du SCOT de Montpellier	423
D-4	Conclusion sur les SCOT	425
D-4-a	Périmètre pertinent ou périmètre consistant ?	425
D-4-b	Une mutation culturelle dans l'approche de l'urbanisme	425
D-4-c	L'absence de lien privilégié entre plan et contrat	426
D-4-d	Le SCOT : élément d'une planification en continu	427
D-4-e	Mais une planification sans contrôle sur l'étalement urbain ?	428

Conclusion générale - « <i>Les infortunes de la vertu</i> » Du développement durable à l'incohérence territoriale	429
A - Cette ville que l'on souhaite planifier	431
B - Le SCOT, prisonnier des contradictions de l'action publique	435
B-1 Le renforcement des réseaux de transport en commun	436
B-2 Une meilleure articulation du transport et de l'urbanisme	440
B-3 La politique d'infrastructure routière	443
B-4 L'émergence d'une nouvelle géographie de l'action publique	448
B-5 Les politiques de « <i>développement</i> » des communes	452
B-6 Le SCOT et l'équilibre entre acteurs	455
B-6-a Le département sous-estimé	456
B-6-b Les régions, acteurs discrets	457
B-6-c Les multiples figures de l'Etat local	458
B-6-d Les intérêts socio-économiques et les chambres consulaires	459
B-6-e Les communes et intercommunalités centrales	460
B-6-f Les communes et les groupements de communes périurbaines	461
B-6-g Les habitants et les associations	462
C - Un nouveau système territorial	465
D - De la fabrique de l'incohérence territoriale ... au prochain renouveau de la planification territoriale	471
D-1-a Presque un problème	471
D-1-b Presque une solution	472
D-1-c Presque des décideurs	472
 Les sources	 479
A-1 Sources orales	479
A-2 Bibliographie	484
A-2-a Les enjeux de la planification	484
A-2-b Les acteurs de l'aménagement	496
A-2-c Le nouveau contexte législatif	505
A-2-d Textes officiels	511
A-2-e Exemples de territoires	513
Sommaire général	519
A-1-a Sommaire des cartes	519
A-1-b Sommaire des encadrés	521
A-1-c Sommaire des tableaux	521
A-1-d Sommaire des graphiques	522
A-1-e Sommaire des photographies	522
A-1-f Sommaire détaillé	523